



Abidjan
Cote d'Ivoire

**Municipal
Management
Training
Program**

Regional
Housing and
Urban Development Office
West and Central Africa

**Programme
de Formation
en Gestion
Municipale**

Bureau Régional
pour l'Habitat
et le Développement Urbain
Afrique Occidentale et Centrale

**SEMINAIRE SUR LE FINANCEMENT ET LA GESTION
DE LA DECENTRALISATION**

OUAGADOUGOU, BURKINA FASO

23 - 26 OCTOBRE 1989

PJ-ABF-557

10A 67213

SEMINAIRE SUR LE FINANCEMENT ET LA GESTION
DE LA DECENTRALISATION

OUAGADOUGOU, BURKINA FASO

23 - 26 OCTOBRE 1989

Sous le Haut Patronage du Camarade Président du
Front Populaire
Chef de l'ETAT
Chef du Gouvernement

Le Ministère de l'Administration Territoriale et le
Ministère du Plan et de la Coopération

10A

La Conférence sur le Financement et la Gestion de le
Decentralisation a été organisée avec l'assistance du
Research Triangle Institute, Research Triangle Park,
Caroline du Nord, USA avec un financement de l'USAID.

-- b'

TABLE DE MATIERES

	Page
PROGRAMME	1
DISCOURS PRONONCE par Monsieur Wilbur G. Thomas, Représentant de l'USAID au Burkina Faso	6
DISCOURS PRONONCE par Monsieur Stephen W. Giddings, Directeur Bureau régional de l'habitat et du développement urbain, Agence des Etats-Unis pour le développement international (USAID)	8
DISCOURS PRONONCE par Monsieur David Shinn, Ambassadeur des Etats-Unis d'Amérique au Burkina Faso	13
NOTE D'INFORMATION SUR LES CONCEPTS DE DECONCENTRATION ET DE DECENTRALISATION ADMINISTRATIVES par Monsieur Pascal Benon, Directeur des études et de la planification, Ministère de l'Administration territoriale, Burkina Faso	16
L'ETAT ACTUEL DE LA DECENTRALISATION AU BURKINA FASO par Monsieur Filiga Michel Sawadogo, Directeur de l'école supérieure de droit, Université de Ouagadougou, Burkina Faso	25
LES RELATIONS ENTRE L'ETAT ET LES COLLECTIVITES LOCALES EN FRANCE: ASPECTS FINANCIERS par Madame Françoise Brunet, Consultante, France	44
LES RELATIONS ENTRE L'ETAT ET LES COLLECTIVITES LOCALES AU BURKINA FASO: ASPECTS FINANCIERS par Monsieur Bissiri Joseph Sirima, Directeur des études de la planification, Ministère des Finances, Burkina Faso	68
LA GESTION COMMUNALE EN AMERIQUE DU NORD par Monsieur Jacques Perreault, Directeur de la Ville de Québec, Canada	74
LES PROBLEMES DE GESTION DE LA DECENTRALISATION AU BURKINA FASO: ORGANISATION ET STRUCTURES par Monsieur Kouka Ernest Ilboudo, Maître Assistant, Ecole supérieure de Sciences Economiques, Université de Ouagadougou, Burkina Faso	90

C'

LA DECENTRALISATION ET LE SECTEUR PRIVE: LES POSSIBILITES DE STIMULER LE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE DANS LES COLLECTIVITES LOCALES par Monsieur Youssouf Ouedraogo, Président du Conseil révolutionnaire économique et social, Burkina Faso.....	102
ROLE DE LA JEUNE CHAMBRE ECONOMIQUE DANS LES COMMUNES par la Jeune chambre économique, Ouagadougou, Burkina Faso ...	108
LA DECENTRALISATION ET LES RESSOURCES LOCALES EN COTE D'IVOIRE par Emmanuel Gbocho, Sous-Directeur des collectivités locales Ministère de l'Economie et des Finances, Côte d'Ivoire	112
LA DECENTRALISATION ET LES RESSOURCES LOCALES AU NIGER: ROLE ET FONCTIONNEMENT DE LA CAISSE DE PRETS AUX COLLECTIVITES LOCALES par Monsieur Kona Mohamadou, Ministère du Plan, Niger Direction du développement régional et de l'aménagement du territoire	122
LES PROBLEMES DE GESTION DE LA DECENTRALISATION AU MALI par Monsieur Aguibou Guine, Conseiller technique, Ministère de l'administration territoriale et du développement à la base de la république du Mali	135
LA PROGRAMMATION D'UN BUDGET COMMUNAL TRIENNAL par Monsieur Philippe Harding, Directeur des collectivités locales, Ministère de l'Intérieur, Côte d'Ivoire	145
LE FINANCEMENT DES SERVICES URBAINS LOCAUX ET LE PROBLEME DE LA PRIVATISATION par Monsieur Boubacar Soumana, Directeur des finances locales, Ministère des finances locales, Burkina Faso	151
LA PARTICIPATION COMMUNAUTAIRE DANS LE PROCESSUS DE DECENTRALISATION par Madame Carleene Dei, Conseiller en habitat Rhudo/USAID	159
CONCLUSIONS DES GROUPES DE TRAVAIL	
GROUPE DE DISCUSSION NO. 1	165
GROUPE DE DISCUSSION NO. 2	170
GROUPE DE DISCUSSION NO. 3	174
GROUPE DE DISCUSSION NO. 4	182
RAPPORT DE SYNTHESE	
par M. Ly Bassirou, Directeur de l'aménagement du territoire, Ministère du Plan et de la coopération - Burkina Faso	186
LISTE DES PARTICIPANTS	214

d'

P R O G R A M M E

LUNDI 23 OCTOBRE

Lieu du séminaire : Siège de la Communauté Economique de l'Afrique de l'Ouest (CEAO)

08H00 - 08H30 INSCRIPTION DES PARTICIPANTS

08H30 - 10H00 CEREMONIE D'OUVERTURE - DISCOURS

- Lt. François Etienne OUEDRAOGO,
Haut-Commissaire du Kadiogo
- M. Wilber G. THOMAS, Représentant de l'USAID
au Burkina Faso
- M. Stephen GIDDINGS, Directeur Régional
RHUDO/USAID
- M. David SHINN, Ambassadeur des Etats-Unis
- M. Soungalo OUATTARA, Secrétaire Général,
Ministère de
l'Administration
Territoriale

10H00 - 10H30 PAUSE CAFE

10H30 - 11H30 Président de séance : M. Pascal BENON, Directeur
des Etudes et de la Planification, Ministère de
l'Administration Territoriale - Burkina Faso

Intervention d'information

"L'état actuel de la décentralisation au Burkina
Faso"

M. Michel Filiga SAWADOGO, Directeur de
l'Ecole Supérieure de Droit, Université de
Ouagadougou - Burkina Faso

- 11H30 - 12H30 Communication
- "Les relations entre l'Etat et les collectivités locales en France : aspects financiers"
- Mme Françoise BRUNET, Consultante - France
- 12H30 - 14H30 DEJEUNER LIBRE
- 14H30 - 15H30 Président de séance : M. Stephen GIDDINGS
RHUDO/USAID
- Communication
- "Les relations entre l'Etat et les collectivités locales au Burkina Faso : aspects financiers"
- M. Bissiri Joseph SIRIMA, Directeur des Etudes de la Planification, Ministère des Finances - Burkina Faso
- 15H30 - 16H30 Communication
- "La gestion communale en Amérique du Nord"
- M. Jacques PERREAULT, Directeur de la Ville de Québec - Canada
- 16H30 - 17H00 PAUSE CAFE
- 17H00 - 18H00 Communication
- "Les problèmes de gestion de la décentralisation au Burkina Faso : organisation et structures"
- M. Kouka Ernest ILBOUDO, Maitre Assistant, Ecole Supérieure de Sciences Economiques, Université de Ouagadougou - Burkina Faso

MARDI 24 OCTOBRE

- 08H30 - 09H30 Président de séance : Mme Françoise BRUNET
- Communication
- "La décentralisation et le secteur privé:
 les possibilités de stimuler le développement
 économique dans les collectivités locales"
- M. Youssouf OUEDRAOGO, Président du Conseil
 Révolutionnaire Economique et Social - Burkina Faso
- 09H30 - 10H30 Communication
- "Les relations entre le secteur privé et les
 collectivités locales"
- Jeune Chambre Economique du Burkina Faso
- 10H30 - 11H00 PAUSE CAFE
- 11H00 - 12H30 Exposé
- "La décentralisation et les ressources locales
 en Côte d'Ivoire"
- M. Emmanuel GBOCHO, Sous-Directeur des
 Collectivités Locales, Ministère de l'Economie
 et des Finances - Côte d'Ivoire
- 12H30 - 14H30 DEJEUNER LIBRE
- 14H30 - 15H15 Président de Séance : M. Bassirou LY, Directeur
 de l'Aménagement du Territoire, Ministère du
 Plan et de la Coopération - Burkina Faso
- Présentation par Kona MAHAMADOU
- "La décentralisation et les ressources locales
 au Niger : rôle et fonctionnement de la caisse
 de prêts aux collectivités locales"
- 15H15 - 16H00 Présentation
- "Les problèmes de gestion de la
 décentralisation au Zaïre"
- 16H00 - 16H30 PAUSE CAFE

14H30 - 14H45 Distribution des thèmes à étudier en groupes de discussion

14H45 - 17H30 Travaux en groupes de discussion

JEUDI 26 OCTOBRE

08H00 - 10H15 Travaux en groupes de discussion (suite)

10H15 - 10H45 PAUSE CAFE

10H45 - 12H30 Préparation des rapports des différents groupes

12H30 - 14H30 DEJEUNER LIBRE

14H30 - 15H30 Présentation des rapports

Président de séance : M. Philippe HARDING
Côte d'Ivoire

15h30 - 16H30 Synthèse des travaux : présentation du rapport général

Rapporteur Général : M. Bassirou LY , Directeur
de l'Aménagement du Territoire, Ministère du
Plan et de la Coopération - Burkina Faso

16H30 - 17H30 CEREMONIE DE CLOTURE

17H30 FIN DU SEMINAIRE

**DE LA DECENTRALISATION
OUAGADOUGOU 23-26 OCTO**



DISCOURS PRONONCE

PAR

MONSIEUR WILBUR G. THOMAS
REPRESENTANT DE L'USAID AU BURKINA FASO

Monsieur le Secrétaire Général de l'Administration territoriale,
Monsieur le Secrétaire Général du Plan et de la Coopération,
Monsieur le Représentant du Haut-Commissaire du Kadiogo,
Messieurs les Conférenciers,
Honorables Invités,
Mesdames et Messieurs les participants,
Mesdames et Messieurs,

C'est un honneur et un réel plaisir pour moi de représenter l'agence américaine pour le développement international à l'occasion d'un évènement si important. Nous en sommes venus à examiner les avantages que la décentralisation des prises des décisions auraient sur la planification du développement et sur la durabilité des programmes. A mon avis, la décentralisation et la durabilité sont des composantes inséparables dans le monde économique global.

Nous sommes chanceux à plus d'un titre d'avoir des renseignements préalables provenant de plusieurs sources qui nous ont démontré que des programmes décentralisés, correctement planifiés et mis en oeuvre fonctionnent dans plusieurs parties de l'Afrique et ailleurs. De nombreux pays n'ont pas la capacité institutionnelle pour gérer le large éventail des activités qui assureront les améliorations dans la qualité de la vie pour la majorité de ses habitants.

Toutefois, il faut reconnaître que les gouvernements doivent s'accommoder de la décentralisation de la prise de décisions. Sur ce point, je voudrais féliciter le Gouvernement du front populaire du Burkina Faso pour le soutien de cet évènement digne d'intérêt et j'espère qu'à la fin de ce séminaire, nous aurons une nouvelle fois la confirmation que la décentralisation devrait être l'impulsion principale dans nos programmes de développement.

La vaste reconnaissance par le Sahel du besoin de décentralisation des prises de décisions a été récemment adoptée durant la table ronde de Ségou parrainée par le CILSS sur la gestion des ressources nationales au niveau local dans le Sahel. La troisième recommandation vitale sur les huit faite par les participants, lors de cette table ronde, était le désir du villageois d'une "gestion décentralisée". Bien que ce désir ait été exprimé pour contrôler la gestion des ressources naturelles. C'est un aspect d'une politique plus vaste qui peut être appliquée dans des secteurs tels que les programmes de santé, la recherche agricole, le développement urbain, la vulgarisation, le développement infrastructurel, le développement communautaire.

On s'accorde en général sur le fait que la prospérité d'une nation doit être construite sur la liberté économique et la liberté d'exercer les décisions de gestion sur les programmes et les activités choisis par les groupes villageois et régionaux. Les individus et les groupes doivent avoir la liberté d'agir dans leur propre intérêt.

L'octroi d'une plus grande autonomie des groupes ruraux ne signifie pas nécessairement un grand changement structurel dans les organes gouvernementaux existants. Les participants à la table ronde de Ségou ont mis l'accent sur les barrières non techniques pour adopter les méthodes disponibles: crédit, autorité locale, marchés, formation, etc. Toutefois, l'état doit prendre en considération des nouvelles décisions institutionnelles pour garantir et gérer le développement local. Les politiques sont requises pour rationaliser les investissements, et les politiques en matière de développement rural doivent viser à accroître les revenus des habitants des zones rurales et aider le secteur non-gouvernemental à prendre forme.

Nous, dans la communauté internationale avons également un rôle à jouer dans la décentralisation. Nous devons améliorer nos méthodes dans la remise des ressources aux organisations rurales. Dans le but d'accroître l'efficacité de l'aide extérieure, les donateurs doivent transmettre une partie de leurs approches traditionnelles dont les décisions seront moins influencées par les donateurs et beaucoup plus par la participation communautaire.

Je suis persuadé que les quatre thèmes adoptés lors de ce séminaire nous aideront à tracer un chemin pour la décentralisation au Burkina en particulier et en Afrique sub-saharienne en général. Je vous souhaite plein succès dans les délibérations de ce séminaire capital.

DISCOURS PRONONCE

PAR

MONSIEUR STEPHEN W. GIDDINGS
DIRECTEUR
BUREAU REGIONAL DE L'HABITAT ET DU DEVELOPPEMENT URBAIN
AGENCE DES ETATS-UNIS
POUR LE DEVELOPPEMENT INTERNATIONAL (USAID)

Monsieur le Représentant du Chef de l'Etat,
Monsieur le Ministre de l'Administration Territoriale,
Monsieur le Ministre du Plan et de la Coopération,
Son Excellence l'Ambassadeur des Etats-Unis d'Amérique,
Monsieur le Directeur de l'USAID au Burkina Faso,
Messieurs les Directeurs,
Chers Participants,
Honorables Invités,
Mesdames, Messieurs,

Je suis très heureux de vous souhaiter, au nom du Bureau Régional de l'Habitat et du Développement Urbain de l'USAID, la bienvenue à cette conférence internationale au Burkina Faso et surtout d'avoir eu l'honorable privilège de m'adresser à une importante assemblée de hauts cadres du Burkina Faso et d'experts venus de la Guinée, du Niger, du Zaïre, de la France et des Etats-Unis d'Amérique. Nous sommes réunis ici aujourd'hui, pour discuter d'un thème qui est de plus en plus reconnu comme étant étroitement lié au développement économique d'Afrique subsaharienne, la décentralisation.

Pour le Bureau Régional de l'Habitat et du Développement Urbain, généralement connu sous le nom de RHUDO, cette conférence représente une évolution importante et très naturelle dans la réalisation de son objectif sous-régional. Cet objectif consiste à approfondir la compréhension des professionnels et du leadership des pays de l'Afrique occidentale ainsi que la nôtre sur les problèmes et réponses aux exigences créées par l'actuel phénomène irréversible d'urbanisation croissante. En outre, autant que ses ressources financières et ses compétences techniques le lui permettront, l'USAID assurera à travers RHUDO, une assistance technique et une formation pratique et appropriée pour les pays intéressés dans la sous-région.

Cette conférence s'inscrit dans le cadre du Programme de Formation en Gestion Municipale de RHUDO. Ce programme commencé en 1986 et dont la réalisation a été confiée à la "Research Triangle Institute de North Carolina" aux Etats-Unis, a pour objectif de promouvoir une politique d'assistance technique et de formation adaptée aux réalités des pays hôtes, comme réponse de l'USAID à l'explosion urbaine en Afrique.

Les activités du programme la première année, étaient principalement axées en Côte d'Ivoire, où le RHUDO a été actif pendant plus de 20 ans dans le financement des projets d'habitat et d'infrastructure urbaine à travers le Programme de Prêts Garantis pour habitat de l'USAID. Bien que soutenu par une garantie du Gouvernement américain, l'application de ce programme de prêts dans la sous-région a été très limitée à cause de son caractère commercial. Cependant, il a pendant un certains temps très bien réussi en Côte d'Ivoire, où à ce jour, des prêts d'un montant cumulé de plus de 70 millions de dollars ont été autorisés.

Les plus récents prêts en Côte d'Ivoire étaient essentiellement axés sur des projets de développement économique des villes secondaires. Les prêts étaient destinés à renforcer le programme officiel de "communalisation" amorcé par le gouvernement à la fin des années 70. Pourtant, au fur et à mesure que le programme évoluait, le financement des infrastructures urbaines indispensables s'avérait insuffisant pour stimuler un développement économique équitable au niveau local. Pour une meilleure gestion et un accroissement des dépenses d'investissement, les pouvoirs publics doivent non seulement faire preuve d'une grande capacité de générer leurs propres ressources différentes de celles du pouvoir central, mais aussi attirer et former des cadres compétents des municipalités pour assumer les nouvelles responsabilités supplémentaires, indispensables au processus de décentralisation.

Au début du programme cependant, la capacité de la plupart des autorités municipales à accomplir les nouvelles responsabilités qui leur sont attribuées, faisait, à quelques exceptions près, défaut.

Le RHUDO, avec le soutien et l'étroite collaboration de la Direction des Collectivités Locales a ainsi, pour compléter le financement des projets d'investissement, développé un programme de formation destiné essentiellement au personnel de la DCL à Abidjan et aux autorités municipales à travers le pays. Les résultats obtenus à ce jour sont positifs et l'impact de la réalisation du programme a été très bénéfique pour les cadres concernés. C'est à juste titre donc, que nous pouvons affirmer que la Côte d'Ivoire est actuellement bien avancée dans son processus de décentralisation.

A la suite des efforts réalisés en Côte d'Ivoire, le Programme de Formation en Gestion Municipale commençait en 1987 à viser des objectifs régionaux. La concrétisation en fut la conférence sous-régionale sur la décentralisation tenue à Abidjan en Septembre 1987, et à laquelle certains d'entre vous ont certainement participé. Elle fut suivie d'une autre conférence sous-régionale, tenue cette fois-ci à Lomé, en juin 1988, sur la privatisation des services urbains. Toujours à la suite des résultats positifs obtenus lors des conférences antérieures, le

Bureau Régional de l'Habitat et du Développement Urbain et le Ministère Ivoirien de l'Intérieur ont co-parrainé en janvier dernier, une importante conférence sub-saharienne sur le thème, "Villes-Marché et Développement Rural: Relations économiques et sociales".

Cette conférence a réuni quelque 150 hauts cadres venus de plus de 20 pays africains et a dépassé toute attente par la formulation d'une meilleure compréhension au niveau régional de certaines des relations essentielles entre le développement des zones rurales et des centres urbains leur servant de support économique. On a aussi réussi à créer au cours de cette conférence l'embryon d'un réseau sous-régional de professionnels concernés par le développement économique local.

L'élément important de la conférence de Yamoussoukro, fut l'élaboration des plans d'action par pays. Cette exercice a offert aux délégations des différents pays, l'opportunité de faire un rapprochement de certains des concepts exposés lors des séances plénières avec leur situation locale respective. Il y a eu un consensus général sur la nécessité de poursuivre les conférences sous-régionales avec une série de conférences nationales essentiellement axées sur des problèmes spécifiques.

La conférence d'aujourd'hui représente le premier résultat concret de nos efforts d'approfondir à mieux au niveau national, des thèmes soulevés lors de la conférence de Yamoussoukro, et le RHUDO est particulièrement fier de co-parrainer aujourd'hui cet important événement avec le Gouvernement Burkinabé. Soyez assurés, Mesdames et Messieurs, et chers participants, que cette conférence servira de modèle à d'autres conférences nationales que le Bureau Régional de l'Habitat et du Développement Urbain espère toujours co-parrainer. A titre d'information, nos amis de la Guinée ont déjà répondu à cet appel en programmant une conférence du même genre qui se tiendra en début 1990.

Pour les années à venir, le Bureau Régional de l'Habitat et du Développement Urbain espère être en mesure d'élaborer avec un certain nombre de pays dans la sous région, un programme qui permettra aux spécialistes et experts en décentralisation, en administration et en gestion municipales de travailler étroitement pour une durée plus longue que les conférences, leur permettant ainsi de développer des stratégies spécifiques et des plans d'actions indispensables pour promouvoir un développement économique local. Nos prochaines activités de formation et d'assistance technique seront, néanmoins, soutenues par l'expression de besoin et d'intérêt de la part de nos collaborateurs à travers la sous-région.

Permettez-moi à cette occasion, de vous faire part de quelques observations sur la décentralisation, observations qui pourraient stimuler les discussions cette semaine. Tout d'abord, qu'est-ce que la décentralisation? La décentralisation par définition simple, sous entend la dévolution des responsabilités pour le développement économique et social des zones urbaines et rurales du pouvoir central aux petites unités gouvernementales locales.

En Afrique francophone, ces unités sont généralement appelées communes. La décentralisation peut cependant, revêtir plusieurs aspects. Dans certains pays, décentralisation signifiait tout simplement l'établissement des bureaux locaux des ministères du pouvoir central hors de la capitale. Dans ces cas, cependant, le pouvoir demeure concentré au niveau central. Les décisions sont prises dans la capitale, mais sont mises en application à travers les bureaux régionaux des ministères. Cette forme de dévolution est précisément appelée déconcentration plutôt que décentralisation et n'aboutit certainement pas à un transfert de responsabilité du pouvoir central aux pouvoirs publics locaux.

Dans d'autres pays, décentralisation signifiait la prise en charge par les pouvoirs publics d'une grande part de responsabilités concernant leur propre développement en créant de plus en plus de ressources et en prenant avec autonomie, des décisions concernant les investissements au niveau local tout en se conformant aux programmes d'investissement régionaux et nationaux établis par le gouvernement central.

Ce deuxième aspect de la décentralisation, qui tend plutôt vers la démocratisation, nécessite néanmoins, une administration municipale beaucoup plus compétente et plus avisée. Dans les pays, où l'Etat a pendant des années joué un rôle primordial dans la planification et le développement économique, le transfert à un vrai système de décentralisation ne peut que se faire graduellement et les réformes mises en place au fur et à mesure que les cadres municipaux acquièrent les compétences nécessaires pour bien gérer le processus.

La décentralisation nécessite aussi un soutien considérable de la part du gouvernement central et non pas seulement un accord de principe. Des exemples abondent, où des leaders politiques nationaux se sentent menacés par un leadership local de plus en plus responsable et cherchent pas conséquent des moyens pour freiner le processus de décentralisation. En plus, des réformes nationales devraient être faites pour soutenir le processus de décentralisation. Il s'agit par exemple, de changement dans le système de taxation, dans les procédures d'attribution de terrain, et dans les structures financières. Ainsi donc, pour une meilleure réussite de la décentralisation, le gouvernement national doit s'engager à créer un environnement qui encourage l'initiative locale au lieu de l'étouffer. Un soutien insignifiant de la part du gouvernement central ne pourrait que compromettre le processus.

La réussite enfin des programmes de décentralisation pourrait être de plus en plus évidente en faisant appel à la créativité et à l'initiative du secteur privé. Bien qu'il existe des services urbains, telle que la sécurité intérieure, dont la provision n'incombe qu'au secteur public, il en existe d'autres par contre, tels que le ramassage d'ordures ménagères, le transport public, l'adduction d'eau et l'assainissement, que le secteur privé pourrait efficacement pourvoir et à des coûts moins onéreux. Afin que le secteur privé puisse jouer un rôle capital dans la provision des services urbains, les gouvernements doivent s'acquitter d'un devoir plus important en créant un environnement réglementaire approprié qui encourage et récompense les activités individuelles de développement économique. La constante plainte des

entreprises privées témoigne de leur frustration causée par une myriade de règlements et de restrictions gouvernementaux.

La décentralisation, en conclusion, semble clairement être une idée opportune dans la plupart des pays de l'Afrique sub-saharienne. Néanmoins, le processus ne sera pas facile et ne pourrait probablement être mis en application que graduellement dans les pays où le développement socio-économique a longtemps été scrupuleusement contrôlé par le pouvoir central et où la compétence et l'efficacité des autorités municipales sont encore à améliorer. Aussi longtemps que le progrès demeure constant et le leadership inébranlable, nous ne devrions nous sentir nullement intrépides si le succès vient plus lentement que nous ne l'aurions souhaité.

Je vous souhaite une semaine de discussions fructueuses et espère sincèrement que la conférence conduira à l'identification des plans d'actions clés qui devraient être mis en application pour soutenir le processus de décentralisation au Burkina Faso.

Je voudrais enfin remercier nos hôtes, le gouvernement du Burkina Faso et particulièrement le Ministère de l'Administration Territoriale pour l'accueil chaleureux qu'ils nous ont réservé ici à Ouagadougou, et souhaite la poursuite d'une collaboration de plus en plus fructueuse pour les jours à venir.

Je vous remercie.

DISCOURS PRONONCE
PAR
MONSIEUR DAVID SHINN
AMBASSADEUR DES ETATS-UNIS D'AMERIQUE AU BURKINA FASO

Monsieur le Représentant du Chef de l'Etat,
Monsieur le Ministre de l'Administration Territoriale,
Monsieur le Ministre du Plan et de la Coopération,
Messieurs les Directeurs,
Chers Participants,
Honorables Invités,
Mesdames, Messieurs,

C'est un grand plaisir pour moi, de vous souhaiter, au nom du gouvernement des Etats-Unis d'Amérique et en mon nom propre, la bienvenue au séminaire sur le financement et la gestion de la décentralisation, placé sous le haut-patronage du Chef de l'Etat du Burkina Faso, co-parrainée par le ministère du Plan et de la coopération.

Ce séminaire est également organisé avec le concours de l'USAID, c'est-à-dire la mission USAID du Burkina Faso et le Bureau régional de l'habitat et du développement urbain basé à Abidjan.

Les plus hautes autorités du Burkina Faso montrent ainsi toute l'importance qu'elles accordent à cette manifestation mais aussi aux conclusions futures du séminaire.

A partir du 4 août 1983, une réforme de décentralisation permettant de rapprocher l'administration du peuple et de permettre à ce dernier de prendre des responsabilités dans l'exercice des pouvoirs locaux.

Ceci est évidemment très positif: les collectivités locales jouent un plus grand rôle dans l'élaboration de la politique d'action appliquée; puisque les responsables locaux sont d'habitude plus proches de la population que leurs homologues des autorités centrales, il y a plus de chances que leurs décisions reflètent les souhaits des habitants. De

plus, comme les responsables locaux doivent rendre compte de la qualité et du niveau des services, cela augmente encore les chances de leur efficacité, puisque ces responsables ont la possibilité de suivre de près les travaux des organismes locaux. Mais la tâche n'est pas aisée. Les responsabilités locales s'accompagnent d'obligations financières. Il arrive souvent, pour diverses raisons, que les communes sont incapables de mobiliser les recettes nécessaires aux dépenses d'exploitation. De plus, les nouvelles exigences budgétaires se présentent au moment même où des économiquement faibles - qui ont les plus grands besoins mais manquent le plus de ressources - affluent plus nombreux que jamais dans les villes.

Que les ressources existent ou non, les besoins sont urgents. Dans le monde en développement, la population urbaine a augmenté de trois à cinq pour cent au cours des quatre dernières décennies, passant d'environ 300 millions de citoyens en 1950 à près de 1,3 milliard aujourd'hui. Aussi les villes doivent-elles créer un environnement vivable - réseaux d'alimentation en eau, d'assainissement, de drainage et de rues; écoles, dispensaires - presque du jour au lendemain.

Comment les collectivités locales relèvent ce défi dépend, parmi d'autres variables, des rapports existant entre elles et les autorités centrales et du niveau de compétence des organismes locaux responsables des tâches à accomplir.

Quant au séminaire qui nous réunit aujourd'hui, il a pour objectif d'étudier comment, à partir d'une décentralisation effective, les collectivités locales peuvent devenir financièrement plus antérieures afin de promouvoir un développement économique local.

Ce thème est bien évidemment crucial. A l'heure actuelle de la crise économique où tout développement semble être paralysé par d'innombrables barrières, il est essentiel que nous examinons tous les moyens possibles permettant au gouvernement local et bien sûr à la population, de prendre en main leur propre développement et, par conséquent, l'amélioration de leur bien-être.

Le problème du développement local n'est certainement pas nouveau, encore moins spécifique uniquement à l'Afrique sub-saharienne. Je ne pense pas exagérer en affirmant que les Etats-Unis doivent leur prospérité et leur force au fait que chaque état, chaque ville, chaque village participent à la gestion de leur propre développement et à l'exécution de leurs décisions.

La décentralisation, la privatisation et la délégation de plus de pouvoirs et de responsabilités aux autorités locales, sont des concepts qui sont profondément enracinés dans la tradition américaine. Ces concepts étaient connus et présents depuis le tout début, où notre pays était composé de treize petites colonies fragiles, partageant néanmoins, une foi commune aux droits inaliénables de l'individu. Ils demeurent de nos jours encore des principes directeurs. Ces concepts ont été bénéfiques pour nous et pour d'autres nations, et il n'est pas surprenant de remarquer que partout dans le monde, ils sont adoptés et adaptés pour satisfaire aux besoins des différents pays et nations.

J'ai la ferme conviction que les discussions pendant vos travaux aboutiront à l'identification de meilleurs moyens conduisant au développement économique du pays et à l'amélioration des conditions de vie de nos concitoyens.

Je vous souhaite, comme chacun d'entre vous ici présent, que ce séminaire, vous serve de stimulus pour des discussions productives, des délibérations fructueuses et vous aide surtout à formuler des résolutions concrètes et pratiques.

Honorables invités, je vous remercie de votre attention et souhaite bon courage à nos participants pour leurs travaux.

NOTE D'INFORMATION SUR LES CONCEPTS
DE DECONCENTRATION ET DE DECENTRALISATION
ADMINISTRATIVES
PAR
MONSIEUR PASCAL BENON, DIRECTEUR DES
ETUDES ET DE LA PLANIFICATION, MINISTERE DE
L'ADMINISTRATION TERRITORIALE - BURKINA FASO

INTRODUCTION

A l'accession de notre pays à la souveraineté nationale et internationale, l'administration du territoire était caractérisée par une forte centralisation, héritage d'une tradition jacobine de l'ancienne puissance coloniale. Dans cette néo-colonie arriérée, les pouvoirs réactionnaires, pro-impérialistes qui s'y sont succédés jusqu'à l'avènement de la révolution démocratique et populaire ont, de par leur nature, échoué dans leur politique de gestion du territoire tant dans le domaine de la déconcentration que de la décentralisation.

Pratiquant un centralisme bureaucratique comme principe de direction et de gouvernement, les régimes bourgeois réactionnaires, servants locaux de l'impérialisme, ont perçu et conçu la décentralisation comme une victoire du libéralisme à travers le prisme d'un compromis entre le pouvoir central et des potentats locaux régnant sur les masses et les terrorisant.

Aussi notre pays sous le règne de ces régimes réactionnaires, a-t-il connu, entre autres, les collectivités rurales, les communes de moyen et plein exercices, les cercles et les départements. Véritables fiefs des forces rétrogrades, obscurantistes et terrains de prédilection à la vendetta d'administrateurs d'opérettes, ces circonscriptions administratives n'ont été que les résultats d'incessants partages et compromis entre partis politiques réactionnaires mûs et caractérisés par des considérations électoralistes, tribalistes et régionalistes.

Le pouvoir révolutionnaire issu de l'insurrection populaire du 4 août 1983, marque une rupture avec cette conception rétrograde de la gestion du territoire et opte pour une politique réelle de déconcentration et décentralisation comme techniques de gestion démocratique et populaire du territoire national.

Ainsi, le Discours d'Orientation Politique du 2 octobre 1983 indique: "le caractère démocratique de notre révolution nous impose une décentralisation et une déconcentration du pouvoir administratif afin de rapprocher l'Administration du peuple et de faire de la chose publique une affaire qui intéresse tout un chacun". Le Programme d'Action du Front Populaire affirme et précise "il sera mis en application une politique de réelle décentralisation pour non seulement répondre plus rapidement et plus facilement aux besoins des masses mais pour également doter les collectivités locales de pouvoirs de gestion par elles-mêmes de la vie locale".

En optant pour une déconcentration du pouvoir administratif, le pouvoir révolutionnaire se propose d'utiliser une technique administrative permettant de décongestionner le Pouvoir Central. Consistant en une délégation de pouvoir sous un contrôle hiérarchique direct, le processus de déconcentration administrative, s'est traduit par la création de nouvelles circonscriptions administratives: provinces, départements, communes, secteurs et villages, qui sont des cadres territoriaux d'accueil de la déconcentration.

Conçue comme un transfert de pouvoir exercé sous la tutelle hiérarchique, la décentralisation administrative engagée par le pouvoir révolutionnaire permet aux masses de gérer par elles-mêmes et pour elles-mêmes les affaires locales; le pouvoir est exercé par le peuple et l'Administration se met à son service. Ainsi seront créées des collectivités territoriales: Provinces et communes dotées de la personnalité juridique et de l'autonomie financière, administrées et gérées par les structures populaires à travers des conseils révolutionnaires et leurs exécutifs locaux.

Cette conception dynamique de la déconcentration et de la décentralisation fait d'elles les corollaires de l'élargissement de la démocratie et de l'application concrète, en matière d'administration du territoire, du principe du centralisme démocratique.

C'est dans cette noble voie qu'il faut situer et comprendre les textes actuels portant organisations et modalités de l'Administration du Territoire qui se proposent de promouvoir une déconcentration et une décentralisation véritables conformes à nos moyens et qui contribuent à la réalisation de l'objectif stratégique de la Révolution d'Août qui est l'édification d'un Etat de démocratie populaire.

DEFINITION

Pour faciliter la compréhension nous donnerons succinctement les définitions suivantes applicables à l'Administration d'un territoire:

La déconcentration administrative
La décentralisation administrative

La déconcentration

Elle consiste à conférer des pouvoirs ou des attributions à des représentants locaux du pouvoir central par des délégations de pouvoirs, afin de décongestionner le pouvoir central. La déconcentration est donc en fait un allègement de la centralisation. La déconcentration sur le plan administratif se définit comme "le rapprochement de l'Administration des masses".

Quelques exemples:

- accroître les pouvoirs des représentants locaux du pouvoir central (Hauts-Commissaires - Préfets etc...) c'est faire de la déconcentration.
- créer des services provinciaux, départementaux, émanation du pouvoir central c'est de la déconcentration.

La déconcentration a pour objectif de faciliter le fonctionnement du pouvoir central, en le décongestionnant, car l'abus de la centralisation conduit à la paralysie, à l'engorgement des services centraux et à la bureaucratie.

Par rapport à cette définition de la déconcentration, nous pouvons retenir qu'au niveau de l'Administration territoriale, les Hauts-Commissaires sont aussi des autorités déconcentrées. En effet nommés par le pouvoir central, ils sont dépositaires de l'autorité de l'Etat, représentent le Gouvernement dans son ensemble et chaque Ministre en particulier, ils agissent par délégation sous contrôle central. Aussi les Préfets, Maires, délégués de secteurs ou de villages sont des représentants locaux à leur tour au niveau des échelons respectifs avec obligation de rendre compte à l'échelon supérieur.

La décentralisation

La décentralisation se définit comme une entité administrative qui a compétence pour s'administrer elle-même, gérer elle-même ses propres affaires, tout en restant intégré dans un Etat unique indivisible. La décentralisation implique l'idée d'une certaine autonomie locale. La décentralisation est un transfert de compétences du centre vers la périphérie avec capacité juridique et autonomie financière.

Critères de la décentralisation

Une collectivité décentralisée possède un patrimoine propre, des biens propres, des fonctionnaires, un budget propre: on dit qu'elle possède la personnalité morale et l'autonomie financière; c'est-à-dire que tous ses éléments sont distincts du patrimoine, des fonctionnaires et du budget de l'Etat. Elle peut en outre ester en justice.

Cette collectivité doit pouvoir gérer ses propres affaires à travers des organes délibérants propres à elle. Les membres des organes délibérants doivent être élus par les habitants de la localité.

L'action de ces instances et organes locaux élus ne sont pas soumis à des contrôles et suivis directs quotidiens du pouvoir central, mais à une simple tutelle. Ainsi élargir les attributions des organes délibérants locaux et des autorités locales élues, c'est faire de la décentralisation.

La décentralisation est une forme d'autonomie mais non d'indépendance. La décentralisation élargit la démocratie pour le peuple.

Remarques

Par rapport aux définitions données au dessus, nous pouvons retenir concrètement ce qui suit:

Il y a présentement pour notre pays, dans le cadre de l'Administration du territoire:

- 30 provinces décentralisées constituant par ailleurs des circonscriptions de déconcentration
- 96 communes décentralisées constituant des circonscriptions de déconcentration

Ces circonscriptions qui sont des collectivités territoriales répondent aux critères ci-dessus.

Les départements, les villages et secteurs qui ne possèdent pas de budget propre, ni de fonctionnaires propres, leurs crédits leur sont octroyés par la Province, la Commune et par l'Etat, leurs fonctionnaires leurs sont affectés par la Province, la Commune ou l'Etat. Ce sont des éléments déconcentrés à l'intérieur des collectivités territoriales décentralisées.

Autres remarques

Il convient de noter que nous avons parlé uniquement de la décentralisation administrative appliquée à une circonscription ou autorité locale.

Il existe une autre forme de décentralisation, qu'on appelle décentralisation technique. Elle consiste à donner à un service déterminé local ou national, la personnalité juridique et l'autonomie administrative et financière: c'est le cas des EPIC, des Sociétés d'Etat et Sociétés d'Economie Mixte.

La deuxième remarque est la distinction qu'il faut faire entre décentralisation et fédéralisme, car une forme très accentuée de la décentralisation peut conduire au fédéralisme, mais pas nécessairement.

Il y a fédéralisme, lorsque les liens entre le pouvoir central et les pouvoirs locaux sont très minces, très légers, à tel point que ces pouvoirs engendrent des Etats. L'Etat membre d'un Etat fédéral ayant des compétences politiques, législatives, administratives, judiciaires: il possède un véritable Gouvernement autonome.

Tandis que l'autorité décentralisée n'a en principe que des compétences d'ordre administratif (gestion de collectivités publiques). De plus la compétence des autorités locales est fixée par une loi unique, donc par le pouvoir central, qui peut modifier la loi à sa guise.

Enfin la création de Directions et services provinciaux, régionaux répond à un souci de déconcentration technique. C'est-à-dire rapprocher des masses les prestations de services, sous contrôle et direction de l'autorité centrale.

BILAN SOUS LA RDP

Rapprocher l'Administration des masses n'a pas été un vain mot dès l'avènement de la RDP. En effet, l'édification d'une société nouvelle de démocratie populaire au service des masses, a été et demeure l'objectif premier visé par le Discours d'Orientation Politique (DOP) et réaffirmé avec force dans le Programme d'Action du Front Populaire en ces termes: "Le Front Populaire appliquera une politique de réelle décentralisation pour non seulement répondre plus rapidement et plus facilement aux besoins des masses, mais pour également doter les collectivités locales des pouvoirs de gestion par elles-mêmes de la vie locale".

Pour concrétiser ses options, le pouvoir révolutionnaire s'est attelé à la création de nouveaux cadres territoriaux et à la mise en place de structures populaires devant rendre effectif l'exercice de la démocratie populaire et l'encadrement des collectivités créées. Ce faisant, la Révolution a accru le pouvoir des organes locaux en leur confiant la gestion de leurs propres affaires tout en rendant l'Administration et les services plus accessibles aux masses.

Les acquis

Depuis l'avènement de la RDP à ce jour, on dénombre au titre:

- de la déconcentration

- une moyenne de 8.000 villages administratifs
- 300 départements
- 102 communes et des secteurs communaux (5 à 30 en moyenne par commune)
- 30 provinces (bases de la déconcentration)

- de la décentralisation administrative

- 30 provinces qui sont 30 collectivités territoriales dirigées chacune par un PRP qui est un exécutif local.
- 96 communes de plein exercice, avec des conseillers révolutionnaires communaux.

Toutes ces structures administratives à la tête desquelles se trouvent des Hauts-Commissaires, des Préfets, des Maires et des Délégués fonctionnent sous l'orientation du pouvoir et de l'Etat révolutionnaire.

Par cette organisation territoriale, le Burkina Faso est un pays dont le territoire est le mieux encadré administrativement, de la sous-région. Aussi, c'est le pays où l'administration du territoire est l'affaire des masses qui participent à sa mise en oeuvre et à sa gestion démocratiques.

Avantages et inconvénients

Déconcentration

Avantages

La déconcentration permet de décongestionner les services centraux, d'éviter la paralysie et l'engorgement des services. Elle permet de lutter contre la bureaucratie due à l'extrême centralisation. La déconcentration permet de rapprocher les services d'Etat des populations.

Inconvénients

La déconcentration à outrance aboutit à l'irresponsabilité des supérieurs hiérarchiques qui finissent par négliger le contrôle direct. Aussi, elle doit être déterminée par un texte qui fixe les limites de compétence des pouvoirs déconcentrés.

La déconcentration très poussée tend à déposséder les autorités locales élues de certaines de leurs compétences. Aussi la déconcentration comme méthode unique d'administration nie la capacité du peuple, traduit un esprit antidémocratique et un manque de confiance aux masses.

De la décentralisation

Avantages

La décentralisation introduit la démocratie dans l'Administration. Elle permet aux masses populaires d'avoir des pouvoirs de décisions autonomes, et partant de gérer leurs propres affaires à travers des organes élus.

Elle permet un développement certain des collectivités dans le domaine économique, social et culturel, car la décentralisation permet une saine émulation entre collectivités et la libération des initiatives locales.

Elle permet un meilleur encadrement des entités administratives et accroît l'efficacité des actions en faveur des masses populaires. La décentralisation crée les conditions favorables à l'exercice effectif du pouvoir populaire et à la prise de conscience politique.

Inconvénients

Décentraliser une collectivité, suppose la capacité pour cette dernière de s'auto-gérer, d'avoir donc tous les moyens nécessaires lui permettant de gérer par elle-même ses propres affaires. Cela suppose une maturité politique en vue de la défense des intérêts collectifs.

Malheureusement ce n'est pas le cas dans la plupart des collectivités décentralisées. Au nombre des problèmes, nous pouvons citer les principaux:

Le coût. La décentralisation coûte chère. En effet, la plupart de nos provinces décentralisées manquent de moyens financiers, l'assiette est faible, ce qui entraîne un déséquilibre chronique des budgets provinciaux. L'Etat, face à cette situation apporte chaque année une subvention de l'ordre de 600 millions de francs pour venir en aide aux provinces. Cette situation se retrouve au niveau des communes dont les budgets très limités pour certaines communes ne permettent de s'auto-gérer encore moins d'investir au profit des masses.

L'arriération économique et le faible niveau de vie des masses, ne permettent pas de mobiliser les moyens nécessaires au financement et au fonctionnement des collectivités.

L'analphabétisme et l'obscurantisme des masses qui touchent près de 90% de la population ne permettent pas l'exercice correct du pouvoir populaire.

La décentralisation si elle est mal comprise, et mal contrôlée peut favoriser l'apparition de sentiments et des revendications régionalistes ou tribalistes.

Ainsi, la décentralisation entendue au sens large, exige des moyens, une certaine maturité des masses face aux responsabilités à assumer.

PERSPECTIVES

La mise en application de la Zatu portant organisation et modalités de l'Administration du Territoire, permettra une meilleure gestion des circonscriptions administratives. Elle constituera le cadre réglementaire de régulation de l'action des collectivités.

Elle permettra notamment de corriger les erreurs relevées au cours du fonctionnement des nouvelles circonscriptions (communes, départements, secteurs), afin de les rendre plus opérationnelles et efficaces au profit des masses.

De même, l'accent devra être mis sur les voies et moyens à mettre en oeuvre en vue de combler les difficultés d'ordre humain, financier, et matériel, que connaissent les circonscriptions administratives.

La formation du personnel de commandement propre à l'Administration du Territoire, en vue d'un encadrement politique et technique efficace doit continuer à l'instar des cents (100) Préfets actuellement en formation à l'ENAM.

La participation à la formation, à l'encadrement et l'appui pour un fonctionnement harmonieux des conseils révolutionnaires locaux et exécutifs locaux doivent constituer une tâche principale pour permettre l'éveil des masses et aiguïser leurs responsabilités dans l'exercice du pouvoir populaire.

CONCLUSION

Dans le cadre des définitions avancées pour l'Administration territoriale, afin de circonscrire les concepts et les notions décentralisation et déconcentration, il y a bien sûr une jurisprudence abondante sur ce concept. C'est pourquoi, nous basant sur la pratique, il a été donné à titre d'exemple les critères généralement admis en droit administratif - pour apprécier et dire que telle collectivité est décentralisée ou, que telle autorité est déconcentrée.

S'agissant de nos circonscriptions administratives, et compte tenu des critères énoncés plus haut, nous pouvons considérer que les provinces et les communes constituent des collectivités territoriales décentralisées et des circonscriptions administratives déconcentrées. Le Haut-Commissaire ou le Maire jouent le rôle d'autorité à la fois d'élue et de nommé (pour le moment).

Par contre, les départements, les secteurs, ainsi que les villages ne peuvent pas être des collectivités territoriales décentralisées, si l'on s'en tient à la définition juridique. Ce sont des circonscriptions administratives déconcentrées.

La régionalisation observée dans certains services et institutions de l'Etat relève d'une nécessité de déconcentration technique au regard des besoins de contrôle et de suivi.

Le découpage territoriale du Burkina ne comprend pas la région en tant qu'entité administrative ou collectivité territoriale.

Enfin, nous devons dire que la mise en oeuvre de notre politique de déconcentration et de décentralisation et son financement progressif conséquent doivent contribuer à renforcer l'unité nationale, éduquer et orienter les masses populaires vers l'objectif stratégique de démocratie populaire.

En résumé, il convient de retenir que l'Etat Révolutionnaire exerce sa souveraineté sur l'ensemble du territoire national en s'appuyant sur les collectivités territoriales. C'est pourquoi, la déconcentration et la décentralisation administratives demeurent des moyens efficaces d'administration dynamique permettant l'exercice et le rayonnement de cette souveraineté partout sur le territoire.

La déconcentration et la décentralisation comportent des enjeux stratégiques politiques. La révolution d'août par l'option de ces principes comme méthodes d'organisation et d'administration du territoire entend créer les conditions réelles de l'édification d'un Etat de Démocratie Populaire.

LA PATRIE OU LA MORT, NOUS VAINCRONS!



L'ETAT ACTUEL DE LA DECENTRALISATION

AU BURKINA FASO

PAR

MONSIEUR FILIGA MICHEL SAWADOGO, DIRECTEUR
DE L'ECOLE SUPERIEURE DE DROIT, UNIVERSITE
DE OUAGADOUGOU, BURKINA FASO

INTRODUCTION

A priori, il peut paraître aisé de cerner l'état actuel de la décentralisation. Un tel thème invite, en effet, à faire le point des textes et de la pratique des collectivités locales au double plan de leurs compétences de leurs ressources. De plus, le thème ne concerne que les collectivités ayant une certaine autonomie, ce qui limite l'étude aux communes et aux provinces.

A l'examen, le sujet est plus difficile qu'il n'y paraît.

En premier lieu, il est inadéquat de faire le point de la décentralisation telle qu'elle existe actuellement sans retracer brièvement l'évolution historique. Dans une certaine mesure, la situation actuelle dérive de la situation antérieure dont l'examen permet de la comprendre.

En second lieu, la décentralisation est un phénomène complexe.

- On la distingue classiquement de la déconcentration considérée comme faisant partie de la centralisation. 1/
- Il faut également noter qu'il y a la décentralisation par services qui se traduit dans la création d'organismes publics personnalisés, question qui ne va pas nous intéresser

1/ "La déconcentration est une notion tout à fait différente. Elle se situe dans le cadre de la centralisation elle-même. Elle consiste en effet à augmenter les pouvoirs ou les attributions des représentants locaux du pouvoir central afin de décongestionner le pouvoir central; elle concerne donc des autorités elles-mêmes centralisées" (André De Laubadère: Traité de Droit Administratif, LGDJ, tome 1, 9è édition par Jean-Claude Venezia et Yves Gaudemet, p. 101).

directement. La décentralisation par services ne se confond pas avec la décentralisation dite géographique ou territoriale entraînant la création de collectivités locales qui vont retenir notre attention.

- Certains auteurs ont une conception large de la décentralisation. Celle-ci engloberait, de manière graduée la déconcentration, la délégation, la dévolution et la privatisation. 2/

L'on notera également comme élément contribuant à la complexité de la décentralisation son caractère multidimensionnel. La décentralisation pose des problèmes de découpage territorial, de gestion de services administratifs, industriels et commerciaux ou socio-culturels, de désignation des autorités, de financement des collectivités locales et de la nature de leurs ressources, des rapports des autorités locales avec les autorités centrales, les organismes privés (associations, entreprises), les organisations non gouvernementales (ONG), ...

Enfin, il y a que les mêmes cadres sont à la fois des collectivités décentralisées et des circonscriptions administratives déconcentrées et que les mêmes autorités, les mêmes responsables exercent leurs attributions tantôt en tant qu'agent de la collectivité, tantôt en tant qu'agent de l'Etat. C'est ce que l'on appelle classiquement le doublement fonctionnel.

La complexité de la décentralisation ne doit toutefois pas conduire à en différer la définition, même si celle-ci doit s'avérer insuffisante, ou tout au moins la caractérisation.

La décentralisation évoque une collectivité se situant dans une entité plus grande, l'Etat central, mais gérant elle-même ses propres affaires. Il y a donc l'idée d'une certaine autoadministration. Juridiquement, dans un sens quelque peu restrictif, la décentralisation suppose la réunion de trois éléments. Ce sont:

La reconnaissance d'une personnalité juridique distincte de celle de l'Etat et l'existence d'affaires locales-communales ou provinciales par exemple - à la charge de la collectivité. Les affaires locales sont définies par la loi. 3/

2/ Voy. dans ce sens:
Rondinelli Dennis A.: Gestion et financement de la décentralisation: problèmes et possibilités en Afrique, Communication à la Conférence régionale sur la gestion et le financement de la décentralisation, Abidjan, Côte-d'Ivoire, 27 septembre 1987, p. 6.

3/ A la différence du fédéralisme où la compétence des Etats fédérés est le principe, dans la décentralisation les affaires incombant à la collectivité sont définies par la loi, donc par l'Etat. De plus, l'on notera qu'il n'y a pas d'affaires locales par nature. Tout est ici question de degré dans la décentralisation.

La gestion de ces affaires locales par la collectivité elle-même, ce qui dans le meilleur des cas implique la désignation des autorités locales dans la localité et par la collectivité.

Le contrôle de l'Etat, sur les actes et sur les personnes, des autorités locales. Ce contrôle s'avère indispensable car la décentralisation est une forme d'autonomie et non d'indépendance. Cependant il ne doit pas être trop étroit, au risque de faire disparaître cette autonomie. C'est pourquoi ce contrôle est dit de tutelle par opposition au contrôle hiérarchique qui pèse sur les autorités déconcentrées.

Mais pourquoi décentraliser? La réponse à une telle question est simple. Par la décentralisation, on espère parvenir à une meilleure satisfaction des besoins des populations relevant de la collectivité du fait que les autorités locales sont choisies par les populations elles-mêmes ou tout au moins sont proches d'elles, connaissent mieux leurs besoins, les potentialités et ressources de la collectivité, ... et peuvent ainsi promouvoir le développement économique et social local, ce qui contribue au développement de l'ensemble du pays. On espère aussi une participation volontaire et active des populations à la réalisation de la politique locale. S'agissant tout particulièrement des pays en voie de développement, l'on retiendra avec le Professeur Alain Bockel "qu'un véritable développement, à la fois économique et socio-politique, ne peut être accompli par voie purement hiérarchique". 4/

Au total, la décentralisation peut être considérée comme une voie démocratique favorisant le développement local et national.

Comment le Burkina a-t-il utilisé ce moyen? Quels sont les résultats atteints? Ce sont ces questions qui nous interpellent. Pour tenter d'y répondre, l'on examinera les deux principaux pôles de la décentralisation que sont les compétences (1ère partie) et les ressources (2ème partie). Ces questions seront abordées relativement aux communes et aux provinces car seules ces collectivités bénéficient de l'autonomie que suppose la décentralisation.

4/ L'administration territoriale et locale, in Encyclopédie Juridique de l'Afrique, tome 1, NEA, 1982, p 186 et 1937. L'auteur relève que "l'absence presque totale de décentralisation réelle aboutit à une situation souvent grave dans la plupart des pays; la gestion centralisée de toutes les affaires publiques est souvent inefficace, non adaptée et autoritaire surtout au niveau de l'exercice des fonctions administratives de base. Et la population marque de plus en plus son désintérêt aux choses publiques, voire son hostilité envers une administration défailante" (op. cit., p. 186).

PREMIERE PARTIE: LES COMPETENCES DES COLLECTIVITES LOCALES, UNE SITUATION RELATIVEMENT SATISFAISANTE

Dans un souci de clarté, nous aborderons successivement les compétences des communes, puis celles des provinces.

A l'examen, l'on notera une stabilité apparente de la décentralisation communale (A) tandis que la décentralisation supra-communale montre quelques incertitudes (B).

La stabilité apparente de la décentralisation communale

La stabilité de la décentralisation communale ressort des principaux textes organiques applicables à la matière: ce sont les lois municipales du 5 avril 1884 et du 18 novembre 1955. Ces textes sont toujours en vigueur même s'ils sont partiellement abrogés et souvent ignorés. Après avoir retracé brièvement l'évolution historique nous présenterons succinctement les compétences actuelles des communes.

L'organisation municipale peut être retracée en distinguant quatre périodes: avant 1955, entre 1955 et 1960, entre 1960 et 1983, enfin depuis 1983.

Avant 1955, le système en vigueur prévoyait quatre types de communes: les communes de plein exercice, les communes mixtes, les communes de moyen exercice et les communes indigènes. Cette organisation est restée quelque peu lettre morte pour le Burkina et la plupart des colonies de l'AOF. En effet, seul le Sénégal s'était vu doter de communes de plein exercice.

La loi du 18 novembre 1955 retient la distinction entre communes de plein exercice, grosso modo assimilées aux communes métropolitaines et les communes de moyen exercice. L'article 3 de cette loi institue pour le Burkina (ex Haute-Volta) deux communes de plein exercice à savoir Ouagadougou et Bobo-Dioulasso. Avant 1960, quatre autres communes seront créées. 5/

Entre 1960 et 1983, l'on assistera à l'accroissement continu du nombre des communes. En 1979 est adoptée la loi 10-79 -AN du 7 juin 1979 "portant création de communes en Haute-Volta". Cette loi n'introduit aucune innovation. 6/ Elle se contente de décider que "tout Chef-lieu de département acquiert de plein droit le statut de commune de plein exercice". 7/

5/ Banfora, Koudougou, Ouahigouya et Kaya.

6/ Elle ne compte que 4 articles.

7/ Il se trouve que presque tous ces chefs-lieux avaient déjà le statut de commune de plein exercice.

En 1983, avec l'avènement de la Révolution démocratique et populaire (RDP), il sera procédé à une réorganisation de l'administration territoriale par l'ordonnance 83-21 CNR. Pres. IS du 14 novembre 1983. Ce texte prévoit que:

- tout chef-lieu de province constitue une commune. 8/
- la commune est administrée par un maire désigné par l'ensemble des comités de défense de la révolution des secteurs de la ville selon une procédure fixée par la loi. Les comités de défense de la révolution (CDR) sont devenus comités révolutionnaires (CR) en 1988. Cette disposition relative au Maire est restée lettre morte.
- les pouvoirs et les attributions du Maire, de même que ceux du Conseil révolutionnaire municipal et son bureau sont déterminés par la loi.

Par la suite, la Zatu AN VI-37 du 21 mai 1987 a créé 64 nouvelles communes. Par ailleurs la ville de Ouagadougou a été divisée en 5 communes et celle de Bobo-Dioulasso en 3 communes. De ce fait, le Burkina compte actuellement 102 communes.

Au total, il n'y a pas eu d'évolution qualitative au niveau des communes. Si leur nombre s'est accru, cela ne s'est pas accompagné de la pratique de l'élection prévue par les textes ni de la refonte de ces derniers, bien qu'ils ne soient pas toujours adaptés. Nul doute qu'il se pose quelques problèmes au plan des compétences.

La compétence pour une institution ou pour un organe est son aptitude à prendre des décisions ayant valeur d'actes juridiques créant ainsi des effets de droit. Elle suppose la maîtrise juridique par cet organe ou cette institution des ses propres activités, la possibilité de prendre des décisions de caractère individuel ou réglementaire.

La reconnaissance de principe de tels pouvoirs au profit des autorités locales découle de la constitution, lorsqu'il en existe. 9/ Dans tous les cas, l'idée de décentralisation implique que la commune gère elle-même ses propres affaires. C'est là qu'interviennent les différences suivant les pays. Comme il n'y a pas à proprement parler d'affaires municipales par nature, il revient à une loi ou à un texte équivalent de désigner les domaines de compétences des communes.

La situation des communes burkinabé se caractérise par l'applicabilité de textes assez anciens (lois de 1884 et de 1955), modifiés par des textes postérieurs à l'indépendance, en partie inappliqués parce que ignorés et ne cadrant pas avec l'organisation politique actuelle. Il conviendrait donc qu'un nouveau texte soit pris

8/ Les provinces sont au nombre de 30 depuis 1984.

9/ Voy. les constitutions de 1960 (art. 68), de 1970 (art. 71) et de 1977 (art. 104).

qui serait largement diffusé et qui contiendrait l'essentiel des dispositions relatives aux communes.

Les compétences reconnues aux communes par les textes en vigueur peuvent être classées en trois rubriques: les compétences administratives et générales, les compétences en matière sociale et culturelle et les compétences en matière économique.

Ces compétences sont reconnues tantôt au Conseil Révolutionnaire Municipal (CRM) tantôt au Maire.

Le CRM règle par ses délibérations les affaires de la commune. ^{10/} Il s'agit là d'un chef de compétence qui est susceptible d'être plus ou moins largement entendu. Il délibère également sur les comptes communaux, sur le budget primitif et les décisions modificatives ainsi que sur les taxes pour lesquelles lui est reconnue une certaine compétence.

Quant au Maire, des pouvoirs importants lui sont attribués dans des domaines variés: nomination aux emplois communaux, délivrance de nombreux actes comme les cartes d'identité burkinabè. Il est chargé, entre autres, de l'exécution des décisions du CRM, de la gestion des biens et revenus communaux, de la direction des travaux, de la prise de mesures en matière de voirie communale, de la représentation de la commune. Il exerce les fonctions d'officier de l'état civil. Il est chargé de l'exécution des lois et règlements et bénéficie de pouvoirs importants en matière de police. En tant qu'ordonnateur, il prépare et exécute le budget principal en recettes et en dépenses.

Les autorités municipales (Maire et CRM) bénéficient de compétences.

- en matière d'hygiène, de santé et d'assainissement. Elles peuvent prendre des règlements dans ce domaine, autoriser certaines activités ou donner leur avis sur des problèmes qui leur sont soumis (établissements sanitaires, exploitations d'établissements traitant de produits alimentaires d'origine animale, lutte contre les épizooties et les abattages clandestins, etc.);
- en matière de sport et loisirs, la commune dispose de la police des spectacles publics et pourrait prendre des initiatives pour la promotion culturelle;
- en matière d'urbanisme, d'aménagement et d'habitat le décret 84-404 du 4 août 1985 portant application de la réorganisation agraire et foncière accorde une certaine place aux municipalités. Celles-ci interviennent dans la préparation des schémas directeurs, dans l'attribution de parcelles loties et le règlement des litiges y afférents.

^{10/} Voy. l'article 57 de l'ord. 83-21 du 14 novembre 1983 et l'article 9 de la loi du 18 novembre 1955.

Les compétences dans le domaine économique sont limitées surtout si l'on s'en tient à celles qui sont effectivement exercées. Elles relèvent pour l'essentiel de la police administrative. Ainsi les Maires ou les Conseils Municipaux peuvent:

- réglementer les transports publics locaux à l'intérieur des périmètres urbains et prescrire des mesures relatives à l'usage des voies routières ouvertes à la circulation publique:
- réglementer les marchés (police, voirie, hygiène, les droits de places, ...);
- prendre des mesures relatives aux prix (produits du cru, tarification de l'abattage des animaux de boucherie, l'exposition des marchandises sur la voie publique, marchés des animaux, tarif des taxis, contrôle des denrées alimentaires).

On notera également l'exploitation en régie de certains services communaux, la location de biens communaux.

Au total les compétences effectivement exercées, surtout dans le domaine économique et socio-culturel, sont limitées. Toutefois, rien, au niveau des textes, n'empêche les communes de jouer un rôle actif. A la différence de certains pays où la loi interdit aux communes d'exercer des activités économiques, les textes burkinabè sont muets. Les communes pourraient donc, à notre avis, jouer un rôle plus dynamique dans ce domaine notamment en rendant des services contre redevances, en créant les conditions favorables à l'implantation d'entreprises privées, en créant quelques entreprises publiques ou semi-publiques (sociétés d'économie mixte, participations locales, ...).

Comment expliquer donc cette relative léthargie? Une des causes essentielles peut être recherchée dans la direction des ressources financières et humaines.

Qu'en est-il relativement aux provinces?

Les incertitudes de la décentralisation supra-communale

Avant l'indépendance le 5 août 1960, il n'y avait pas à proprement parler de décentralisation supra-communale. Les cercles et subdivisions de l'époque coloniale étaient simplement des circonscriptions administratives.

Dès 1960 est amorcée la première tentative de décentralisation par la loi 21-60. AN du 2 février 1960 et ses textes d'application. Ils organisent les collectivités rurales qui atteindront le nombre de 83 en 1964. Dès 1963, la création de quatre départements amorce la décentralisation régionale. En 1970, ce nombre va être porté à huit.

La deuxième période débute avec l'Ordonnance 74-45 du 2 juillet 1974 et son décret d'application 74-210 du même jour. Ces textes créent

10 Départements. Ce nombre sera porté à 11 en 1979. 11/ Cette réforme est assez importante. Les textes récents continuent de porter son empreinte.

La troisième période débute en 1983 avec l'ordonnance 83-21 du 14 novembre 1983 portant réorganisation de l'administration territoriale et quelques textes ultérieurs. Le territoire burkinabè est divisé en 30 provinces ayant à leur tête un haut-commissaire et une assemblée constituée par le Pouvoir Révolutionnaire Provincial. Chaque province regroupe plusieurs départements qui ne peuvent être considérés comme des collectivités locales. En effet n'ayant pas de budget, ils ne bénéficient d'aucune autonomie réelle.

Une remarque d'ensemble s'impose: il est rare que les structures aient fonctionné conformément aux textes. Sauf de 1960 à 1965, elles ont fonctionné sous le régime de la délégation spéciale de 1966 à 1983. Depuis lors, le fonctionnement et les compétences de l'organe délibérant demeurent dans le flou. En effet, l'ordonnance de 1983 renvoie à une loi qui n'a pas été prise. Quant au statut des CR 12/, il n'est pas un texte ayant une portée directe sur l'organisation administrative. C'est-à-dire qu'il n'y a pas eu une pratique tendant à une détermination claire des compétences entre l'Etat et les collectivités d'une part, et entre les organes de ces collectivités d'autre part. 13/

Enfin, la province étant à la fois une circonscription administrative déconcentrée et une collectivité territoriale décentralisée, il aurait fallu distinguer les compétences déconcentrées des compétences décentralisées, ce qui se révèle être une tâche ardue.

Quant aux conceptions qui ont présidé au découpage territorial, on peut noter que celui de 1983 met l'accent sur la participation des populations, ce qui a conduit à des unités plus petites tenant compte des réalités historiques, géographiques et culturelles tandis que celui de 1974 était guidé par le souci d'instituer des régions économiquement viables.

Quelles sont les compétences reconnues aux provinces?

Dans l'ensemble, les compétences des provinces sont loin d'être négligeables. Toutefois, la plupart de ces compétences semblent dévolues

11/ Voy. Cabanis André et Martin Michel L.: L'administration locale en Haute Volta de 1962 à 1983 en Administration et développement au Burkina Faso, Toulouse, Presses de l'Institut d'Etudes Politiques de Toulouse, 1987, p. 15 à 34.

12/ Le statut général des comités révolutionnaires a été adopté par le Front Populaire le 16 mars 1988.

13/ On estime généralement que la décentralisation est plus effective quand l'organe délibérant bénéficie de larges compétences et les exerce effectivement, ce qui n'est pas le cas de nos provinces.

au haut-commissaire en tant qu'agent de l'Etat. 14/ L'organe délibérant joue de fait un rôle négligeable alors que c'est le dynamisme de cet organe qui traduit davantage la réalité de la décentralisation.

Nous distinguerons trois catégories de compétences: les compétences administratives et générales, les compétences en matière économique et sociale et les compétences en matière économique.

Les compétences administratives et générales reconnues à la province, le plus souvent à travers le haut-commissaire, sont les suivantes:

- en matière politique, le haut-commissaire doit informer le gouvernement sur l'état d'esprit de l'opinion provinciale.
- en tant que représentant de l'Etat, il coordonne, contrôle et dirige l'action des préfets;
- la direction des services extérieurs au niveau de la province lui est confiée; il les anime et les coordonne;

Le haut-commissaire a:

- des pouvoirs de décision concernant la délivrance d'autorisations, de permis ou d'agréments;
- des pouvoirs réglementaires parce qu'il a la charge des intérêts nationaux et des responsabilités en matière de police;
- des attributions consultatives ainsi qu'un rôle de médiateur ou d'arbitre.

A ce titre, les ONG doivent obtenir son approbation;

- en matière financière, il prépare le budget qui est adopté par le PRP et soumis à l'approbation du Ministère de l'Administration Territoriale et l'exécute en dépenses et en recettes en tant qu'ordonnateur.

14/ Voy. Carbasse Jean-Marie: le haut-commissaire, en administration et développement, op. cit., p. 35-45. Cet auteur écrit que "la position du haut-commissaire dans sa province apparaît singulièrement forte. Nommé par le CNR et investi de la confiance du chef de l'Etat, il est la seule autorité politique de la province qui échappe aux aléas d'une élection. Du point de vue administratif, il hérite des très larges prérogatives qui étaient celles des préfets du régime précédent, à quoi il ajoute la qualité de chef du pouvoir révolutionnaire provincial. C'est dire assez que le haut-commissaire, émanation du CNR, est le maître de sa province; c'est dire aussi que la décentralisation provinciale n'est guère qu'une illusion juridique" (op. cit., p. 44).

Pour une large part, les compétences dans ce domaine sont reprises des textes de 1974.

Dans le domaine socio-culturel, la province bénéficie de compétences en matière:

- d'éducation (enseignement primaire et secondaire sauf en ce qui concerne le personnel);
- de santé et au niveau de l'action sociale (pouvoir réglementaire, décisions individuelles, attributions consultatives);
- d'urbanisme et d'habitat. La province participe à la conception de la politique gouvernementale dans ce domaine par l'intermédiaire de la commission provinciale d'aménagement, d'urbanisme et de lotissement. Les hauts-commissaires délivrent les autorisations de construire;
- de sport, loisirs et culture. Le haut-commissaire est responsable du développement socio-culturel de la province.

Dans le domaine économique, trois grandes formes d'intervention de la province sont concevables: les interventions indirectes à travers la subvention d'entreprises privées, la réglementation des entreprises privées, enfin la création d'entreprises publiques ou semi-publiques. Seule la troisième forme semble vraiment utilisée, encore que l'on se demande quel est le statut juridique de ces entreprises. On note dans ce sens: la construction de salles de cinéma, de stades sportifs, l'installation de boulangeries, de savonneries, et de boutiques Faso Yaar, etc.

Pour ce qui est du reste, les principaux domaines d'intervention qui entrent dans la notion d'affaires locales concernent les secteurs mi-économiques, mi-sociaux avec des problèmes de répartition de compétences entre l'Etat et les organismes étatiques, les ONG et les provinces. On notera entre autres:

- le secteur de l'eau, puits, forage, retenues d'eau
- les routes, pistes, ponts, voirie et transports
- l'électricité qui intéresse davantage les communes (grandes villes) que les provinces
- l'agriculture: les hauts-commissaires dirigent ou participent à la gestion des CRPA et interviennent dans la mise en place des organismes coopératifs.

Le haut-commissaire, en tant que premier responsable du développement économique de la province, préside les conseils de direction des organismes locaux de développement ayant leur siège dans la province. Il fournit au gouvernement toutes les informations relatives au développement. Il étudie les conditions particulières de la province quant à ses possibilités et ses potentialités et présente toutes suggestions utiles. Il a également la charge de la mise en oeuvre du plan national de développement dans la province. Enfin, il veille à la

mobilisation active des populations pour leur participation aux actions de développement. 15/

En conclusion, la décentralisation provinciale paraît juridiquement limitée. En effet, les pouvoirs transférés au haut-commissaire semblent relever davantage de la déconcentration que de la décentralisation. A cet égard, la décentralisation communale semble plus consistante. Toutefois, en matière de développement économique local, surtout en direction du monde rural, les provinces occupent une place de choix. Elles se sont déjà illustrées par de petites réalisations dans le domaine industriel et commercial. Leur but, c'est de contribuer à la résolution de l'épineux problème des ressources.

DEUXIEME PARTIE: L'INSUFFISANCE DES RESSOURCES DES COLLECTIVITES LOCALES

Il convient d'entendre par ressources, d'une part les ressources financières, d'autre part les ressources humaines. Ressources financières et humaines se caractérisent toutes deux en tant que moyens de fonctionnement et de développement de la commune et de la province et sans lesquelles celles-ci ne seraient pas des entités ayant une certaine consistance.

Nous étudierons successivement les ressources financières, puis les ressources humaines des communes et des provinces. Les premières sont insuffisantes et entraînent des conséquences sur les secondes.

L'insuffisance des ressources financières

Les ressources financières revêtent un caractère primordial dans la concrétisation de la politique de décentralisation. Dans une certaine mesure, elles déterminent la quantité et la qualité des ressources humaines. De plus, la décentralisation cesse d'être effective si la collectivité se trouve dans la situation d'un individu théoriquement majeur mais qui n'aurait pour vivre que les subsides de ses parents. 16/

Or à ce niveau, on tourne en rond: en effet si tout le monde s'accorde pour dire que la décentralisation contribue au développement, l'on constate que le sous-développement, en tant qu'il entraîne une atrophie des moyens surtout financiers, est un obstacle à une décentralisation réelle.

15/ Voy. les articles 36, 37 et 38 de l'ordonnance 83-21 du 14 novembre 1983.

16/ Voy. dans ce sens: Georges Vedel, cité par Holo Théodore: la décentralisation au Bénin: mythe ou réalité, Revue Béninoise des sciences juridiques et administratives, no. 7, décembre 1986, p. 12.

Comment se présente la situation des communes et des provinces au Burkina? Les finances locales burkinabè peuvent être appréhendées à travers l'examen de leur variété, de leur contribution à l'autonomie des collectivités décentralisées, de leur rentabilité et de leur répartition.

De par leur nature, les ressources locales sont entièrement variées. Elles comprennent:

- de nombreux impôts et taxes, ayant généralement le caractère d'impôts directs; 17/
- les produits du domaine (loyers de propriétés bâties ou non bâties, taxes de jouissance, droits de campement, taxes de stationnement);
- les ventes de biens et services (produits de cession des services publics à caractère industriel et commercial, prix de cession des produits et services divers, droits d'expédition des actes administratifs, droits de vente de fourrière);
- les subventions courantes et autres (les recettes accidentelles et diverses, les dons et contributions volontaires, les subventions, les produits des exercices antérieurs).

On constate une certaine confusion dans la mesure où certains droits ou taxes, classés dans les produits du domaine, auraient dû être rangés dans la catégorie des impôts et taxes.

Pour apprécier la contribution des ressources locales à l'affermissement de l'autonomie des collectivités locales, il est nécessaire de déterminer le pourcentage que rapporte chacune des catégories de ressources. Les finances communales sont constituées à hauteur de 78 pour cent par les recettes fiscales, de 20 pour cent par les recettes domaniales et des ventes de services. Il y a moins de 2 pour cent de subventions étatiques. La prédominance des recettes fiscales doit être positivement appréciée. En effet, ces genres de recettes garantissent davantage l'autonomie communale par rapport aux subventions étatiques. Il en est de même des produits du domaine et des prestations de service.

Les ressources provinciales proviennent des aides ou subventions de l'Etat (50 pour cent), de la fiscalité (30 pour cent) et des produits du domaine et des services (20 pour cent). C'est dire que les provinces sont largement dépendantes de l'Etat. Si le montant de ces subventions est, pour partie, connu à l'avance, ce qui facilite la précision, il reste que les subventions actuellement pratiquées présentent un inconvénient majeur: elles n'évoluent pas de manière nécessaire ni en rapport avec l'évolution des recettes de l'Etat, ni en fonction des besoins des provinces.

17/ L'on reviendra sur cette question à propos de la répartition.

Le recours au crédit, qui aurait pu permettre la réalisation d'investissements rentables, est inusité particulièrement de la part des communes.

La rentabilité des finances locales, et spécialement celle provenant de la fiscalité, peut être considérée comme étant faible, surtout en considération du nombre élevé des impôts. Les causes de cette faible rentabilité sont:

- le fait qu'il s'agit souvent d'impôts directs enrôlés
- l'insuffisance des recensements
- l'absence de révision des tarifs et de réforme du système qui s'avère quelque peu inadapté à l'heure actuelle
- la non participation des collectivités locales dans les opérations d'assiette, de liquidation et de recouvrement des impôts locaux
- l'insuffisance surtout quantitative des agents de l'Etat intervenant dans le recouvrement des impôts locaux
- l'absence de dynamisme des responsables locaux sur le terrain de l'accroissement des recettes

L'on doit toutefois mentionner que la situation est nettement meilleure pour les communes. Par tête d'habitant, leurs ressources sont dix fois supérieures à celles des provinces, ce qui s'explique essentiellement par le nombre plus élevé des impôts et taxes municipales et par le critère de répartition des produits des impôts et taxes locaux.

La question de la répartition des finances locales entre communes et provinces concerne essentiellement les impôts et taxes. Mais le critère dégagé est valable pour certaines autres catégories de recettes. Il faudra aussi se demander comment la répartition se fait entre la province et ses départements. Il n'y a pas de problème de ce genre pour la province du Kadiogo qui se confond à la ville de Ouagadougou- laquelle ne comporte pas de départements - et dont les communes n'ont pas pour le moment d'autonomie financière. Tout se passe comme s'il y avait une seule commune.

Il faut savoir qu'il y a des impôts proprement communaux qui ne peuvent être perçus que dans les limites des communes. De manière fort logique, les recettes y afférentes reviennent aux communes. Ce sont:

- la taxe sur la valeur locative des locaux à usage professionnel (TVLLP), liée à la patente;
- la taxe sur la valeur locative des locaux à usage d'habitation (TVLLH), liée à la contribution mobilière;
- les centimes additionnels à la patente;
- les centimes additionnels à la contribution mobilière;
- la taxe sur les chiens;

- la taxe de voirie;
- la taxe d'enlèvement des ordures ménagères;
- la taxe sur les spectacles;
- la taxe sur les jeux;
- la taxe sur la publicité;
- la taxe sur les stands;
- la taxe sur les charettes.

Il y a également des impôts strictement provinciaux tels que:

- l'impôt de province, anciennement dénommé impôt de département;
- la taxe d'orpailage;
- certaines taxes touristiques;
- la taxe de jouissance.

Le problème de répartition ne se pose que pour les autres impôts et taxes comme:

- l'impôt flottant;
- l'IFR (5 premières catégories);
- la contribution mobilière;
- la taxe des biens de main morte;
- la taxe sur les armes;
- la taxe sur les vélocipèdes;
- la taxe sur les véhicules à moteur;
- la patente;
- la taxe d'abattage;
- les droits de marché.

Il n'y a pas de critère légalement fixé. La pratique en a fixé un qui s'avère logique. Le produit d'un impôt local, perçu dans les limites territoriales d'une commune revient à cette commune. Dans tous les autres cas, le produit revient à la province. Ce critère s'avère cependant défavorable aux provinces. En effet, l'essentiel des matières imposables, et par voie de conséquence des personnes imposables, se localise dans les communes. Il en est ainsi pour les impôts les plus

rentables tels que la patente, la contribution mobilière, la taxe sur les véhicules à moteur.

Concernant la répartition entre la province et ses départements, on rencontre trois formules dont la première est la plus utilisée. Dans une première formule, on considère que le produit des impôts perçus dans un département revient à ce département. Mais chaque département réserve 10 pour cent de ces recettes à la province. Le budget provincial dans cette formule n'est qu'une addition de budgets départementaux. Dans la seconde formule, on considère que les impôts perçus en dehors des communes reviennent à la province. Mais celle-ci doit reverser à chaque département 80 à 90 pour cent des recettes perçues dans les limites départementales. Les résultats sont à peu près les mêmes que ceux de la première formule. Avec la troisième formule, toutes les recettes sont considérées comme appartenant à la province, les départements ne recevant que les recettes que celle-ci veut bien leur rétrocéder. Malgré ses avantages en matière de redistribution, cette formule s'avère frustrante pour les habitants et les responsables des départements qui font preuve de civisme fiscal.

En conclusion, l'on retiendra que les collectivités locales ne bénéficient pas de ressources financières suffisantes. L'affirmation est particulièrement vraie pour les provinces qui, pourtant, sont au coeur de la politique de décentralisation et de développement économique local. Des réformes doivent être envisagées pour accroître les ressources financières qui ont certainement une influence sur les ressources humaines.

... Et sa conséquence sur les ressources humaines

Les collectivités locales fonctionnent et se développent grâce aux différentes catégories de personnel qui les animent. La quantité et la qualité des ressources humaines occupent une place de choix dans une politique de décentralisation qui se veut efficace et à même de contribuer au développement économique et social, de même qu'au mieux-être des populations. En effet, les meilleures institutions ne valent que par les hommes qui les animent.

Une vue succincte de cette question nécessite l'examen des effectifs, du statut du personnel, de la rémunération et des autres avantages et du niveau culturel du personnel. L'on s'en tiendra au personnel propre des communes et des provinces qui sont intégralement rémunérés sur les budgets respectifs en négligeant les agents de l'Etat servant dans ces collectivités.

Les effectifs sont dans l'ensemble peu importants et même insuffisants. D'abord pour les provinces au regard de leurs dimensions: ainsi le Bam a 30 agents, le Boulgou 81, le Boulkiemdé 87, la Comoé 74, la Gnagna 29, le Gourma 44, le Houet 65, le Mouhoun 58, le Nahouri 27, le Poni 47, le Sanmatenga 79, le Seno 39 et le Yatenga 112. Seule la province du Kadiogo qui se confond avec la commune semble assez bien lotie

avec 461 agents. Encore faut-il tenir compte de la répartition entre les départements. 18/

La situation en matière de personnel peut être considérée comme étant assez satisfaisante pour les grandes communes: Ouagadougou (la plupart des 461 agents peuvent être considérés comme communaux), Bobo dioulasso 333, Koudougou 58, Ouahigouya 57, Banfora 49 et Tenkodogo 17. En revanche, l'insuffisance est patente au niveau des petites communes, surtout celles qui sont de création récente. Par exemple Kongoussi compte 3 agents et Boulsa 1.

Le statut des agents communaux et provinciaux ne soulève pas beaucoup de difficultés. En effet, on leur applique:

- la loi 50-60 AN du 25 juillet 1960 fixant le statut des agents temporaires des administrations et des établissements publics
- le décret 60-540 du 31 décembre 1960 fixant la rémunération, les indemnités et avantages divers alloués aux agents temporaires des administrations publiques d'Etat
- le décret 60-72 du 26 février 1960 fixant les catégories professionnelles, les salaires minima par catégorie professionnelle, les conditions d'octroi de l'indemnité de licenciement et les conditions et la durée du préavis pour les professions et branches d'activités non régies par les conventions collectives.

Au total, ce statut se trouve à mi-chemin entre celui de la fonction publique et du secteur privé (droit du travail et droit de la sécurité sociale). L'on notera que les nombreux textes relatifs au statut des agents communaux sont inappliqués, tout au moins en ce qui concerne les petites communes.

S'agissant des rémunérations et autres avantages, ils sont dans l'ensemble peu élevés sauf à tenir compte du fait qu'il s'agit dans l'ensemble de personnel de niveau et de catégorie peu élevés. En partant de la commune de Kaya et de la province du Sanmatenga qui semblent refléter la moyenne nationale, on note que:

- pour la commune, la rémunération mensuelle la plus élevée est de 82 205 F tandis que la plus faible est de 24 566 F
- pour la province, la rémunération mensuelle la plus élevée est de 62 285 F tandis que la plus faible est de 21 310 F

18/ Ainsi les 79 agents de la province du Sanmatenga se répartissent comme suit: Haut-commissariat 13, Département de Barsalogo 13, Boussouma 8, Dablo 1, Kaya 12, Korsimoro 9, Mané 5, Namissiguima 1, Pensa 2, Pibaoré 4, Pissila 8, Ziga 3.

En dépit du relèvement récent de ces rémunérations par des kiti du 15 mars 1989, la situation salariale des agents locaux n'a rien d'attrayant.

Pour finir, il convient de s'intéresser au niveau culturel du personnel des communes et des provinces. Il faut entendre par niveau culturel, le niveau d'études générales et professionnelles des agents. Pour les provinces comme pour les communes, ce niveau est dans l'ensemble bas. Ainsi les 79 agents du haut-commissariat et des départements de la province du Sanmatenga, sur la base des emplois occupés et des diplômes correspondants, peuvent être classés ainsi qu'il suit:

Niveau	Province et départements		Province seule (haut-commissariat)	
	Nombre	Pourcentage	Nombre	Pourcentage
Sans diplôme	48	60,75	6	46,15
CEPE	29	36,70	6	46,15
BEPC	2	2,53	1	7,69
BAC	0	0	0	0
Diplôme universitaire	0	0	0	0

Ces données qui sont confirmées par celles relatives aux autres provinces et communes montrent qu'il n'y a pas d'agent de niveau baccalauréat ni a fortiori de niveau universitaire. Il est difficile dans ces conditions de concevoir et d'exécuter une politique hardie de décentralisation. La cause première de cette insuffisance qualitative réside dans la faiblesse des moyens financiers. Ceux-ci ne permettent pas d'envisager le recrutement de cadres supérieurs qui toucheraient un salaire 5 à 6 fois supérieurs par rapport à la moyenne actuelle. ^{19/} Toutefois l'insuffisance en nombre et en qualité est au moins partiellement compensée par la présence sur le terrain du personnel fonctionnaire relevant du budget de l'Etat. Il est vrai que ceux-ci travaillent davantage dans le cadre de la déconcentration que de la décentralisation. De toute façon, il n'y a jamais ni centralisation complète ni décentralisation totale, mais plutôt un savant dosage entre décentralisation et déconcentration.

En conclusion sur cette étude sommaire de la décentralisation au Burkina Faso, quelques constats majeurs peuvent retenir l'attention.

La décentralisation existe au Burkina Faso, si du moins l'on s'en tient aux textes et à la volonté politique proclamée. La question qui se pose, c'est de savoir si elle est concrète et

^{19/} La province du Kadiogo a recruté ses premiers cadres de catégorie A (niveau Maîtrise) en 1988.

non pas seulement mythique, 20/ si elle atteint les objectifs de contribution au développement économique et social que se fixe toute politique de décentralisation notamment dans un pays en voie de développement.

La situation organique actuelle - il faut entendre par là les textes de base et d'application régissant les collectivités locales (communes, provinces) et les circonscriptions administratives déconcentrées (départements, villages, secteurs des villes) - se caractérise par une confusion certaine. Concernant les communes, les textes de base applicables datent de la période coloniale (lois de 1884 et de 1955), sont d'accès difficile, partiellement abrogés et font référence à des institutions inexistantes. De nombreux textes, pris après l'indépendance, s'avèrent inapplicables. La situation est moins confuse pour les provinces. Le texte de base est constitué par l'ordonnance du 14 novembre 1983. Cependant, les textes d'application demeurent ceux de la réforme de 1974.

Il y a donc une nécessité d'adopter de nouveaux textes de base et d'application. Ce problème est en passe d'être résolu, le projet gouvernemental en la matière ayant été adopté par le Conseil des Ministres dans sa séance du mercredi 30 août 1989.

Les compétences des communes et des provinces sont significatives. Toutefois, elles pourraient faire l'objet d'une clarification surtout qu'il n'y a pas de compétences ou d'affaires locales par nature. Elles devraient être progressivement accrues en rapport avec la capacité de gestion des collectivités locales et l'accroissement de leurs moyens financiers.

La faiblesse actuelle des ressources financières et humaines constitue assurément un frein à la concrétisation de la décentralisation. Les ressources financières conditionnant les ressources humaines, il paraît urgent de développer la réflexion sur les ressources locales avec toutes les parties concernées si l'on veut vraiment une évolution qualitative dans ce domaine.

La décentralisation implique des transferts de compétences et de ressources de la part des autorités centrales. Elle implique une certaine reconnaissance de pouvoir et d'autonomie aux autorités locales. La désignation de celles-ci joue un rôle

20/ Voy. les questions que se posent certains auteurs:

- Holo Théodore: la décentralisation au Bénin: Mythe ou réalité, revue béninoise des sciences juridiques et administratives, no. 7, décembre 1986, p. 1 à 15.
- Kambou G. benoit: la décentralisation au Burkina Faso: mythe ou réalité, revue Burkinabè de droit, no. 14 juillet 1988, p. 379 à 389.

important dans la mesure où elle peut davantage impliquer les populations et responsabiliser ces autorités. C'est dire qu'une volonté politique est nécessaire.

LES RELATIONS ENTRE L'ETAT ET LES COLLECTIVITES

LOCALES EN FRANCE: ASPECTS FINANCIERS

PAR

MADAME FRANCOISE BRUNET, CONSULTANTE

FRANCE

INTRODUCTION

Il existe en France quatre catégories de collectivités territoriales:

- les communes: on en compte 36760 dont 36548 en métropole, et 212 dans les DOM-TOM;
- les départements: 100, dont 96 en métropole et 4 départements d'outre-mer (la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, et la Réunion);
- les régions, au nombre de 26 dont 22 en métropole et 4 outre-mer;
- les territoires d'outre-mer qui sont également 4 (la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française, les Terres australes et antarctiques françaises et Wallis et Futuna).

Dans cet exposé, pour plus de simplicité, seules seront présentées les collectivités territoriales de métropole, communes, départements et régions.

Leur régime d'administration et leurs relations avec l'Etat ont été profondément modifiés par les lois de décentralisation (une vingtaine depuis 1982), et leurs très nombreux décrets d'application.

L'enjeu de ces textes était l'approfondissement de la décentralisation mise en oeuvre, dans sa forme moderne, à la fin du XIXe siècle.

La loi fondamentale du 2 mars 1982, qui a posé les principes nouveaux de la "libre administration" des collectivités locales

s'intitulait d'ailleurs "loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions". Ses tout premiers chapitres sont consacrés à la suppression de la tutelle administrative et de la tutelle financière. (Nous verrons plus loin comment est désormais organisé le contrôle de la gestion des collectivités locales.)

Du point de vue des structures administratives, ces lois ont apporté deux modifications substantielles au régime antérieur:

- le département, qui était déjà une collectivité locale, a acquis une autonomie complète; son organe exécutif qui était autrefois le préfet, est désormais le président du conseil général;
- la région, qui était un établissement public, est devenue une collectivité territoriale, administrée par un organe délibérant, le conseil régional, et un organe exécutif, le président du conseil régional.

Les régions collectivités territoriales fonctionnent effectivement depuis 1986. Cet exposé sera divisé en deux parties:

- une présentation du cadre général de l'activité financière des collectivités locales,
- l'examen des particularités propres à chaque catégorie de collectivités locales.

Le cadre général de l'activité financière des collectivités locales

Le poids financier des collectivités locales

L'année de référence est 1988.

- Les collectivités locales ont encaissé au total 662 Mds F, dont 239 (36 %) au titre de la fiscalité, 211 (32 %) au titre des transferts de l'Etat, et 101 (15 %) au titre des emprunts. (111 Mds F de recettes autres)
- Elles ont dépensé au total 654 Mds F, dont 379 (58 %) en fonctionnement dont 118 Mds F (13 % des dépenses de fonctionnement) pour le personnel, et 275 (42 %) en investissement dont 69 Mds F (25% des dépenses d'investissement) pour le remboursement de la dette, et 153 Mds F (56 %) pour leur équipement.
- Dans la comptabilité nationale, on peut relever les montants significatifs suivants:
 - o Les dépenses totales des administrations publiques locales (APUL) s'élèvent en 1988 à 539,5 Mds F.

Ce montant augmente régulièrement chaque année (+6,2 % de 1987 à 1988), et représente un pourcentage croissant des dépenses de l'Etat (42,8% en 1986, 43,1% en 1987, 44,6% en 1988): la part des dépenses publiques décidées localement est donc de plus en plus importante.

- La formation brute de capital fixe des APUL s'élève à 127,5 Mds F, soit 11,2% de la FBCF de la nation et 71,7% de la FBCF des administrations publiques. Les collectivités locales investissent donc beaucoup, et en tout cas beaucoup plus que l'Etat.

Le cadre budgétaire des collectivités locales

Chaque collectivité locale se dote d'un budget annuel, composé d'une section de fonctionnement et d'une section d'investissement. Chaque section comporte des recettes et des dépenses.

La section d'investissement doit être votée en équilibre réel, le remboursement de l'annuité en capital des emprunts contractés devant être assuré en totalité par des recettes propres de la collectivité (recettes d'investissement et prélèvement sur les recettes ordinaires, à l'exclusion du produit des emprunts).

La section de fonctionnement, si elle ne peut être votée en déficit, peut cependant être excédentaire lorsque le budget de l'année reprend le résultat positif du compte de l'exercice précédent.

Le budget est préparé par l'ordonnateur (selon le cas, le maire, le président du conseil général ou le président du conseil régional).

A cette fin, il reçoit, de la part du préfet, communication d'un certain nombre d'informations, relatives notamment aux impôts locaux, aux différentes aides de l'Etat, aux rémunérations des agents et aux taux des cotisations sociales, aux taux d'intérêt des prêts.

Le budget est voté par l'organe délibérant. Il est exécutoire dès sa publication et sa transmission au préfet.

Le budget doit être voté avant le 1er janvier de l'exercice auquel il s'applique. A défaut, l'ordonnateur peut, jusqu'à son adoption, mettre en recouvrement les recettes et engager les dépenses de la section de fonctionnement dans la limite des inscriptions du budget de l'exercice précédent.

Si le budget n'est pas voté avant le 31 mars de l'exercice auquel il s'applique, le préfet saisit la chambre régionale des comptes qui formule des propositions pour le règlement du budget, puis, sur la base de ces propositions, il règle le budget et le rend exécutoire.

Le budget est exécuté par l'ordonnateur et par le comptable, chacun pour ce qui le concerne.

Dans le cadre de cette présentation générale, les principales recettes de fonctionnement et d'investissement des collectivités locales seront succinctement exposées, les caractéristiques propres à chaque type de collectivité devant être détaillées dans la seconde partie.

Les recettes de fonctionnement

La fiscalité directe

Pour les trois catégories de collectivités locales, elle est essentiellement composée des quatre grandes taxes:

- taxe foncière sur les propriétés bâties,
- taxes foncière sur les propriétés non bâties,
- taxe d'habitation,
- taxe professionnelle.

Les taxes foncières sont dues par les propriétaires de biens immobiliers, la taxe d'habitation par les occupants des immeubles d'habitation (qu'ils soient propriétaires ou locataires), la taxe professionnelle par ceux qui exercent une profession non salariée (entreprises et professions libérales).

Ces impôts sont émis et recouvrés par les services de l'Etat pour le compte des collectivités locales.

Jusqu'en 1980, les collectivités locales (alors seulement les communes et les départements) votaient un produit fiscal, et les services fiscaux opéraient la répartition de ce produit entre les quatre taxes à l'aide d'une clé de répartition propre à chaque collectivité et calculée à partir des bases d'imposition à chaque taxe. Le produit à attendre de chaque taxe était ensuite réparti entre les assujettis au pro rata de leurs bases d'imposition (ce qui déterminait le taux de la taxe).

Depuis 1980, les collectivités locales votent directement le taux d'imposition de chaque taxe, et peuvent donc moduler la pression fiscale sur chaque catégorie d'assujettis.

Cependant la fixation des taux et leur évolution sont encadrées par une série de dispositions qui tendent à éviter qu'en fixant librement les taux, certaines collectivités fassent porter tout l'effort fiscal sur une ou deux catégories d'assujettis, et provoquent ainsi des dérèglements économiques ou sociaux.

Par exemple, les communes ne peuvent fixer les taux de la taxe d'habitation et des deux taxes foncières (les "impôts ménages") à une valeur supérieure à 2,5 fois la moyenne nationale (ou la moyenne départementale si elle est plus élevée) constatée l'année précédente; le taux de taxe professionnelle ne peut, de même, excéder 2 fois la moyenne nationale.

D'autres dispositions lient l'évolution de chaque taxe à celle des autres; par exemple, pour toutes les collectivités, le taux maximum de la taxe foncière sur les propriétés non bâties est égal au taux de

l'année précédente multiplié par le coefficient de variation du taux de la taxe d'habitation.

Par ailleurs, les collectivités locales peuvent instituer des exonérations temporaires (par exemple une exonération de la taxe professionnelle au profit des entreprises nouvellement créées ou en difficulté) ou définitives (sous réserve de la non-reconduction de la disposition - par exemple une exonération de la taxe d'habitation des assujettis âgés et disposant de faibles ressources).

Enfin, il est à noter que les services fiscaux de l'Etat appliquent une majoration systématique du taux voté par la collectivité pour chaque taxe, de l'ordre de 6 à 7 pour cent; les recettes supplémentaires ainsi dégagées rémunèrent les services de l'Etat pour les prestations dont bénéficient les collectivités locales (émission et recouvrement des impôts), et leur permettent de garantir aux collectivités bénéficiaires le versement de l'intégralité du produit attendu, l'Etat prenant à sa charge les restes à recouvrer.

L'aide de l'Etat

Globalement, en 1988, l'Etat a versé aux collectivités locales des aides au fonctionnement s'élevant à 102728 MF.

La dotation globale de fonctionnement représente à elle seule les trois quarts de ce montant. Elle est versée aux communes et aux départements depuis 1979. Son régime a été profondément remanié en 1985, notamment pour ce qui concerne les communes. Pendant une période de transition allant de 1986 à 1990 inclus, les attributions des communes ont été calculées, pour une part décroissante (80%, puis 60%, etc...) selon les modalités antérieures, et pour une part croissante (20%, puis 40%, etc...) selon les modalités nouvelles pour éviter des évolutions trop brutales des attributions.

Le montant affecté globalement par l'Etat à la DGF est une part du produit qu'il encaisse au titre de la TVA, et il évolue donc comme ce produit. Par exemple, de 1988 à 1989, le montant total de la DGF s'est accru, comme le produit de la TVA, de 9,28%.

Ce montant fait l'objet d'une régularisation en fin d'exercice dans deux hypothèses:

- si le produit net effectif de la TVA est supérieur au produit prévisionnel inscrit dans la loi de finances,
- si le taux de progression de la DGF initialement fixé se révèle inférieur à l'évolution des traitements de la fonction publique.

Cette double indexation permet de garantir le maintien, sinon la progression du "pouvoir d'achat" de la DGF.

Par ailleurs, chaque collectivité est assurée de bénéficier chaque année d'une augmentation minimale de la DGF qui lui est attribuée; le taux de cette garantie est depuis 1986 fixé à 55 pour cent de la

progression globale. (Par exemple, en 1989, chaque collectivité est assurée de bénéficier d'une augmentation minimale de 55 pour cent de 9,28 pour cent, soit 5,10 pour cent).

Le mécanisme de la DGF, qui avait pour objet de rationaliser l'aide de l'Etat au fonctionnement des collectivités locales, tout en offrant à celles-ci des garanties suffisantes de progression, n'a cependant pas fait disparaître toutes les subventions de fonctionnement: si celles-ci demeurent marginales (3406 MF en 1989), il est à noter que différents départements ministériels (agriculture, culture, éducation nationale, équipement, intérieur, justice, ...) continuent à verser des subventions spécifiques destinées généralement à contribuer au financement d'actions entreprises par les collectivités locales sous l'égide de ces ministères techniques.

Les recettes d'investissement

Pour les trois catégories de collectivités, ces recettes sont essentiellement constituées par:

- l'épargne, c'est-à-dire le prélèvement de l'excédent des recettes de fonctionnement sur les dépenses de fonctionnement,
- l'aide de l'Etat,
- l'emprunt.

L'aide de l'Etat

En 1988, l'aide de l'Etat à l'investissement des collectivités locales s'élevait à 21821 MM. Cette aide se décomposait comme suit:

- 13334 MF au titre du fonds de compensation pour la TVA,
- 4628 MF au titre de la dotation globale d'équipement,
- 3299 MF au titre de subventions spécifiques d'équipement versées par les ministères techniques,
- 560 MF au titre du prélèvement sur le produit des amendes forfaitaires de la circulation (aide versée aux communes pour contribuer au financement d'opérations destinées à améliorer les transports publics et la circulation).

Le fonds de compensation pour la TVA

Ce fonds a été créé pour permettre le remboursement de la TVA payée par les collectivités locales sur leurs investissements.

Cette dotation constitue la principale aide de l'Etat à l'équipement des collectivités locales.

Elle est destinée à toutes les collectivités locales, à leurs établissements publics et à leurs groupements.

Dans le régime actuel, seules les dépenses réelles d'investissement ayant effectivement supporté la TVA ouvrent droit au remboursement de la TVA, qui est versé à la collectivité au cours du second exercice suivant celui au cours duquel la dépense a été effectuée (en 1989, l'Etat rembourse la TVA payée en 1987). Le remboursement est complet: il est calculé sur la base du taux effectivement appliqué, soit 15682 pour cent.

Si la collectivité revend à un tiers non bénéficiaire le bien qui fait l'objet du remboursement, elle doit ristourner à l'Etat le montant indûment perçu.

La dotation globale d'équipement

Elle a été créée par la loi du 7 janvier 1983. Elle répondait à une demande exprimée depuis longtemps par l'ensemble des élus locaux, qui reprochaient au système antérieur des subventions spécifiques:

- l'incertitude de leur attribution,
- la tutelle de l'administration qui, par l'octroi des subventions, exerçait un droit de regard sur le choix des investissements,
- la complexité, la lourdeur et la lenteur de la procédure à suivre.

Les mécanismes issus de la loi de 1983 continuent à s'appliquer aux départements et aux communes au-dessus d'une certaine taille. Pour ce qui concerne les plus petites communes, comme nous le verrons, depuis la loi du 20 décembre 1983, elles bénéficient de subventions par opération dont les taux peuvent varier de 20 à 60 pour cent.

L'emprunt

Il y a encore quelques années, les prêts aux collectivités locales relevaient d'un régime entièrement administré. Ils constituaient un marché cloisonné de l'économie où seuls quelques prêteurs spécialisés intervenaient dans un cadre réglementaire.

Avec l'abandon du lien prêt-subvention, la généralisation des prêts globalisés, l'intervention des lois de décentralisation, le régime des emprunts des collectivités locales a été profondément modifié. Progressivement, les conditions du financement de l'investissement local par l'emprunt s'est aligné sur les conditions du marché; c'est cette évolution qui est communément qualifiée de "banalisation".

Le cadre juridique

La loi du 2 mars 1982 précitée a supprimé tout régime d'approbation préalable et tout contrôle à priori sur les emprunts des collectivités locales, comme sur tous leurs autres actes.

Les délibérations relatives aux emprunts et les contrats de prêts sont exécutoires de plein droit dès leur publication et leur transmission au préfet. Les collectivités locales peuvent donc faire librement appel à l'emprunt, aux taux et conditions qu'elles auront négociées avec le prêteur de leur choix.

La délibération décidant l'emprunt doit préciser l'affectation et les conditions de réalisation de l'emprunt (montant, taux d'intérêt, durée d'amortissement, conditions de remboursement).

Cette délibération est soumise au contrôle de légalité et au contrôle budgétaire, comme nous le verrons plus loin.

Le remboursement en capital des annuités doit être assuré par les recettes propres de la collectivité, et en aucun cas par un autre emprunt.

L'annuité a le caractère de dépense obligatoire: le préfet peut donc se substituer, en cas de défaillance, soit à l'organe délibérant de la collectivité pour inscrire la dépense au budget, soit à l'organe exécutif pour mandater d'office la dépense.

Les collectivités locales ne peuvent s'accorder des prêts entre elles; elles ne peuvent également pas emprunter pour le compte de tiers.

Les caractéristiques financières des emprunts

Dans le régime antérieur, l'emprunt était généralement conclu à un taux fixe pour une longue durée; à chaque type d'investissement, et à chaque catégorie de collectivités locales, correspondait un type de prêt.

Si des emprunts sont encore conclus dans ces conditions, on enregistre cependant une grande diversification des prêts accordés aux collectivités locales, qui sont de mieux en mieux adaptés à leurs besoins et à leur situation financière.

Les collectivités locales concluent à cette fin des contrats de gré à gré avec le prêteur de leur choix, établissements de crédits publics ou privés, compagnies d'assurance, organismes de prévoyance ou de retraite.

Elles peuvent également procéder sous forme d'appel public à l'épargne, soit directement, soit sous la forme d'"emprunts groupés" qui permettent à plusieurs collectivités de s'associer pour l'émission de leurs emprunts. Cette procédure fait toutefois l'objet d'une réglementation spécifique destinée à protéger les épargnants et à assurer le bon fonctionnement des marchés financiers.

Enfin les collectivités locales peuvent emprunter en devises ou en écus, dans des conditions précisées par une circulaire du 21 mai 1987.

Les prêts traditionnels

Ils sont proposés par la caisse des dépôts et consignations, les caisses d'épargne, le crédit agricole et le crédit mutuel.

Ils peuvent être conclus à taux fixe ou à taux révisable.

Des prêts globalisés peuvent être accordés aux collectivités locales de plus de 5000 habitants.

Les prêts d'équipement sont destinés au financement des investissements courants des communes qui ne peuvent bénéficier de la globalisation.

Il est à noter que même les prêts traditionnels sont accordés selon des procédures de plus en plus légères. Ainsi, par exemple, le crédit local de France propose aux communes de moins de 2000 habitants la mobilisation sous 48 heures de prêts ne dépassant pas 200000 F.

Les prêts flexibles

Il existe une grande variété de prêts de cette nature, qui s'adaptent à la nature des projets des collectivités locales et à leur situation financière. Les éléments "flexibles" peuvent être les suivants:

- le différé d'amortissement, dont la durée peut permettre à la collectivité de ne supporter la charge financière du remboursement que lorsque l'exploitation de l'équipement financé par l'emprunt produit ses premières recettes;
- les annuités progressives, qui donnent la possibilité à la collectivité d'ajuster ses charges à ses recettes lorsque les perspectives d'évolution de sa situation financière ou de ses recettes fiscales sont favorables;
- les prêts à option de taux et de durée, grâce auxquels la collectivité peut ne pas s'engager de façon définitive sur un choix de procédure (à chaque période de renouvellement, l'emprunteur choisit soit le taux fixe, soit le taux variable, soit le remboursement anticipé).

La renégociation des prêts

La réduction de l'inflation et la baisse des taux d'intérêt depuis 1983 conduisent de nombreuses collectivités à rechercher une diminution des frais financiers liés aux emprunts contractés antérieurement à des taux élevés.

La CAECL, sur l'incitation du gouvernement, a ouvert la voie et de nombreux autres prêteurs ont alors consenti, surtout depuis 1987, à renégocier les prêts accordés aux collectivités locales.

La renégociation porte sur:

- la consolidation de prêts par allongement de leur durée et diminution de leur taux,
- la modification des dates d'échéance des remboursements,
- le remboursement anticipé, au besoin grâce à un emprunt nouveau.

Pour éviter de telles renégociations, qui dépendent finalement de la bonne volonté du prêteur, la plupart des nouveaux emprunts conclus par les collectivités locales sont renégociables à tout moment.

D'une façon générale, les collectivités sont incitées à la plus grande prudence, tant lors des négociations d'un prêt (notamment d'un prêt flexible ou d'un prêt en devises) que lors de la renégociation d'un prêt, en raison des risques présentés par les techniques financières nouvelles, qui sont le plus souvent très complexes. En définitive, seules les collectivités locales les plus importantes, qui disposent d'un personnel suffisamment qualifié, sont susceptibles de profiter pleinement des avantages résultant de la concurrence entre les prêteurs.

Les transferts de compétences

Parmi les lois de décentralisation, deux textes de 1983 ont organisé d'importants transferts de compétences de l'Etat aux collectivités locales.

La loi de base de 1982 et les lois de 1983 ont posé les principes fondamentaux qui régissent le financement des accroissements de charges qui résultent pour les collectivités concernées des transferts de compétences.

Ces accroissements de charges sont intégralement compensés par le transfert de ressources équivalentes aux dépenses effectuées par l'Etat, à la date du transfert de compétences, au titre des compétences transférées.

Le transfert de ressources est assuré globalement pour moitié au moins par accroissement des ressources fiscales, et pour le solde par transfert budgétaire dans le cadre de la dotation générale de décentralisation. Pour garantir l'autonomie des collectivités locales, la loi a prévu que la DGD évolue comme la DGF, c'est-à-dire comme le produit de la TVA.

La DGD se décompose en une série de concours particuliers qui compensent chacun le transfert de compétences, dans un domaine particulier (l'urbanisme l'enseignement, la justice, ...), à une catégorie de collectivités locales.

Ces concours sont aussi bien des aides au fonctionnement qu'à l'investissement.

Malgré son nom et son objet, la DGD n'exclut pas le versement par les ministères techniques qui exerçaient les compétences transférées de nombreux concours particuliers, dont nous verrons quelques exemples dans la seconde partie.

En 1988, le produit total de la fiscalité transférée s'élevait à 27 Mds F et celui de la DGD à 11,8 Mds F.

Le contrôle de la gestion

La loi du 2 mars 1982, relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions ayant supprimé toute tutelle administrative et financière, les actes des collectivités locales ne sont plus soumis qu'à des contrôles juridictionnels.

Les délibérations à caractère financier, et notamment l'adoption du budget, sont ainsi soumis:

- d'une part au contrôle de légalité de droit commun,
- d'autre part au contrôle budgétaire.

Le contrôle de légalité est mis en oeuvre par le préfet: les délibérations, les actes à caractère réglementaire, les conventions, les décisions en matière d'urbanisme, etc..., doivent être transmis au préfet en même temps qu'ils sont publiés. Ils deviennent exécutoires dès ce moment. Cependant, si le préfet estime qu'un de ces actes est contraire à la légalité, il peut le déférer au tribunal administratif, voire en demander le sursis à exécution.

Le contrôle budgétaire est exercé par la chambre régionale des comptes. La mission essentielle des chambres régionales des comptes, au-delà des avis qu'elles rendent notamment quand le budget n'est pas voté en équilibre réel, ou dans le délai réglementaire, est celle du jugement des comptes des comptables des collectivités locales et de leurs établissements publics. Dans ce cadre, la loi du 2 mars 1982 leur avait également confié le soin de s'assurer du "bon emploi des crédits, fonds et valeurs", selon les principes généraux du contrôle qui était exercé précédemment par la cour des comptes sur l'ensemble des personnes publiques. Cependant, au cours des premières années d'application de ces dispositions, les élus s'étaient inquiétés du risque d'immixtion des chambres régionales dans la gestion des collectivités locales, et de renaissance d'un certain contrôle d'opportunité de leurs dépenses, dont la suppression résultait des lois de décentralisation.

La loi du 5 janvier 1988, d'amélioration de la décentralisation, a donc substitué à la notion de "bon emploi des crédits, fonds et valeurs", celle de "régularité de l'emploi".

Par ailleurs, elle a modifié le régime du contrôle de la gestion des communes de moins de 2000 habitants dont les recettes de

fonctionnement sont inférieures à 2 MF 9 soit le plus grand nombre des collectivités locales).

Pour ces communes, les comptes de gestion font l'objet d'un apurement administratif par les trésoriers-payeurs généraux. L'apurement administratif ne concerne pas l'ordonnateur, mais uniquement le comptable; il s'agit d'un pur contrôle de régularité comptable qui ne donne au TPG aucun droit de contrôler la gestion de l'ordonnateur et à fortiori de formuler des observations à son sujet.

Les décisions d'apurement des TPG sont transmises à la chambre régionale des comptes, qu'il s'agisse d'observations susceptibles d'entraîner la mise en débet du comptable, laquelle ne peut être prononcée que par la chambre, ou des arrêtés de décharge, sur lesquels la chambre dispose, pendant un délai de 6 mois, d'un pouvoir d'évocation et de réformation.

Enfin la loi a institué deux garanties de procédure au profit des ordonnateurs locaux.

- désormais, un entretien entre la chambre régionale des comptes et l'ordonnateur concerné est obligatoire avant toute observation sur la gestion de celui-ci;
- les chambres sont tenues de prendre toutes dispositions nécessaires pour garantir le secret des investigations et la confidentialité des observations adressées aux ordonnateurs.

Les particularités propres à chaque catégorie de collectivités locales

Les communes

Les recettes de fonctionnement

En 1988, les recettes moyennes de fonctionnement des communes s'établissaient à 3949 FR par habitant (2937 FR pour les communes de moins de 10000 habitants et 4926 FR pour celles de plus de 10000 habitants).

Ces recettes enregistraient une progression de 5,8 pour cent par rapport à celles de 1987, évolution comparable à celle observée entre 1986 et 1987 (+5,4 pour cent).

Elles se composent principalement de:

- 50 pour cent d'impositions directes,
- 27 pour cent de dotations de l'Etat.

La fiscalité-directe

Son produit provient presque exclusivement des quatre taxes directes locales et des recettes du fonds de compensation et de péréquation de la taxe professionnelle. Il représente en moyenne la

moitié des recettes de fonctionnement des communes (47,4 pour cent pour les communes de moins de 10000 habitants; 51,6 pour cent pour les communes de plus de 10.000 habitants).

Ce produit s'établit en moyenne à 1.69 FR pour les plus petites communes, à 2.183 FR pour les plus grandes.

Il augmente de 5,4 pour cent par rapport à 1987, l'évolution étant due essentiellement à celle des bases d'imposition, les taux moyens votés étant strictement identiques à ceux de 1987.

Ces taux sont les suivants:

- taxe d'habitation: 10,87 pour cent
- foncier bâti: 13,24 pour cent
- foncier non bâti: 36,51 pour cent
- taxe professionnelle: 11,85 pour cent

Au produit de ces quatre taxes, on assimile généralement les versements du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle.

La péréquation nationale de la taxe professionnelle a été instituée par la loi du 10 janvier 1980, qui a créé le fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP). La loi de finances rectificative du 28 juin 1982 l'a doté, à compter de 1983, de deux types de ressources:

- le produit de la cotisation nationale de péréquation de la taxe professionnelle, versée par les entreprises situées dans des communes appliquant un taux de taxe professionnelle inférieur à la moyenne nationale (en 1989, 1 352 MF).
- une dotation budgétaire de l'Etat, qui évolue chaque année en fonction de l'indice de variation des recettes fiscales de l'Etat (en 1989, 696 MF)

Les ressources du FNPTP sont réparties en trois masses par le comité des finances locales.

Ce comité, qui émet un avis sur les textes à caractère financier concernant les collectivités locales, est également chargé de participer à la répartition des aides de l'Etat, et de le contrôler.

Il est composé d'élus nationaux (4), d'élus locaux (majoritaires: 25 sur 40) et de représentants de l'Etat (11).

La répartition des crédits du FNPTP obéit aux règles suivantes:

- la part principale, dont le montant est au moins égal à 75 pour cent du total, assure la péréquation de la richesse fiscale entre les communes: elle est versée aux communes dont le potentiel fiscal est faible, et l'effort fiscal au moins égal à la moyenne des communes de leur strate de population;

- la seconde part, dont le montant ne peut excéder 20 pour cent du total des crédits, est destinée à la compensation des pertes de bases de taxe professionnelle subies par les communes;
- la part résiduelle, dont le montant ne peut excéder 5 pour cent du total des crédits, est réservée aux communes qui connaissent des difficultés financières graves, en raison de la baisse, sur une ou plusieurs années, de leurs bases d'imposition à la taxe professionnelle, et dont le budget n'a pu être voté en équilibre réel.

En 1989, le FNPTP qui disposait de crédits s'élevant à 2.044, 49 MF a réparti 1.692,49 MF (82,5 pour cent) au titre de la part principale, 327 MF (16 pour cent) au titre de la seconde, 25 MF (1,5 pour cent) au titre de la part résiduelle.

La dotation globale de fonctionnement

Le montant de l'aide de l'Etat au fonctionnement des communes, provenant essentiellement de la DGF, s'élevait en moyenne à 1.067 par habitant en 1987.

Les mécanismes de répartition de la DGF ont été modifiés en 1985, comme nous l'avons vu.

Dans le nouveau système, ces mécanismes sont les suivants:

La DGF se compose d'une dotation de base, d'une dotation de péréquation, d'une dotation de compensation et de concours particuliers.

En premier lieu, le comité des finances locales détermine la part à réserver aux concours particuliers (entre 2 et 3 pour cent).

Le solde est ainsi réparti:

- 40 pour cent pour la dotation de base,
- 37,5 pour cent pour la dotation de péréquation,
- 22,5 pour cent pour la dotation de compensation.

La dotation de base tient compte des charges liées à la population, et repose sur l'idée que ces charges sont d'autant plus importantes que la population est nombreuse, mais que, cependant, les dépenses ne sont pas directement proportionnelles au nombre d'habitants.

Par conséquent, 15 strates de population ont été retenues; chacune d'elles est affectée d'un coefficient allant de 1 pour la première à 2,5 pour la dernière (les plus grandes communes).

Chaque commune reçoit donc une attribution moyenne par habitant pondérée par le coefficient correspondant à sa strate démographique.

Le calcul est le suivant:

- on détermine l'attribution moyenne par habitant, en divisant le montant réservé à la dotation de base par le nombre total d'habitants pris en compte,
- pour chaque commune, on multiplie cette attribution moyenne par le coefficient de sa strate,
- on multiplie ce montant par le nombre d'habitants de la commune,

La dotation de péréquation se compose de deux fractions:

- o la fraction principale, qui représente 30 pour cent du solde précité (montant total de la DGF - concours particuliers), tend à compenser l'inégalité des ressources fiscales, mesurée à partir du potentiel fiscal et de l'effort fiscal de chaque commune.

Le potentiel fiscal est le produit fiscal fictif obtenu en multipliant les bases d'imposition aux quatre taxes directes de la commune par les taux moyens nationaux.

L'effort fiscal est obtenu en divisant le produit de la taxe d'habitation, des deux taxes foncières et de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (additionnelle au foncier bâti) par le potentiel fiscal de ces taxes (bases d'imposition x taux moyens nationaux).

Le calcul est le suivant:

- on détermine l'attribution moyenne par habitant,
- on multiplie cette attribution moyenne par l'effort fiscal de la commune,
- on majore cette attribution si le potentiel fiscal de la commune est inférieur au potentiel fiscal moyen des communes de la strate, ou on la minore dans le cas contraire.

L'objectif est de favoriser les communes qui ont un faible potentiel fiscal et qui ont déjà fait largement appel à leurs contribuables.

- o La seconde fraction, égale à 7,5 pour cent du solde, est destinée à tenir compte de l'insuffisance du revenu des habitants et de la faiblesse de leurs capacités contributives.

Comme pour la première fraction, on calcule l'attribution moyenne par habitant que l'on majore ou que l'on minore selon que le revenu moyen des habitants est inférieur ou supérieur au revenu moyen des habitants de la strate.

La dotation de compensation a pour objet d'aider les communes qui supportent des charges particulières.

Trois critères sont retenus:

- le nombre d'élèves domiciliés dans la commune,
- la longueur de la voirie, celle-ci étant doublée dans les zones de montagne,
- le nombre de logements sociaux.

Une fraction de la dotation de compensation est répartie en fonction de chaque critère.

Les concours particuliers ne sont versés qu'à certaines communes, pour tenir compte de leurs charges spécifiques.

Dans le nouveau régime, deux concours particuliers sont attribués:

- l'un aux communes touristiques, la répartition s'effectuant selon 4 critères (la capacité d'accueil pour 50 pour cent du total, la charge nette d'équipement pour 30 pour cent, le produit de la taxe de séjour pour 15 pour cent et le potentiel fiscal pour 5 pour cent); seules les communes de moins de 7500 habitants peuvent bénéficier de ce concours;
- l'autre aux communes centres d'agglomération ("la dotation villes-centres"), qui bénéficient d'une dotation supplémentaire proportionnelle au montant de leur DGF "de droit commun".

Au titre de l'aide de l'Etat au fonctionnement, les communes perçoivent également une "dotation spéciale instituteurs" (DSI), qui faisait précédemment l'objet d'un concours particulier de la DGF et qui en a été séparée en raison de la prise en charge progressive du logement des instituteurs par l'Etat. Cette dotation est donc appelée à disparaître.

Les recettes d'investissement - l'aide de l'Etat

La première de ces recettes est l'épargne, c'est-à-dire l'excédent des recettes de fonctionnement sur les dépenses de fonctionnement.

En 1988, le taux d'épargne s'établissait en moyenne à 11,4 pour cent pour l'ensemble des communes, à 16,1 pour cent pour les plus grandes d'entre elles, et à 8,7 pour cent pour les plus petites.

En second lieu, les emprunts représentaient la même année en moyenne 700 F par habitant.

Enfin les communes percevaient des aides d'autres collectivités publiques, les régions, les départements et l'Etat, de ce dernier essentiellement au titre du FCTVA, qui a été examiné, et de la dotation globale d'équipement.

Les mécanismes de répartition de la DGE des communes en vigueur avant 1986 ont été modifiés pour tenir compte de la situation des plus petites d'entre elles, pour lesquelles les mécanismes antérieurs s'étaient révélés inadaptés.

A cause du volume très important des dépenses prises en compte chaque année pour l'ensemble des communes, le taux de concours appliqué à leurs investissements était faible (environ 2 pour cent). Dans son principe, ce mécanisme était adapté aux grandes communes, qui investissent à un rythme régulier et qui, au lieu de recevoir une aide importante pour un de leurs projets, bénéficient d'une aide plus réduite sur tous leurs investissements.

Pour les communes plus petites, qui investissent de manière irrégulière (par exemple un investissement important tous les 5 ou 6 ans), ce taux était nettement insuffisant. L'aide de l'Etat, qui pouvait être décisive quand il versait des subventions spécifiques (de 10 pour cent à 20 pour cent selon le cas) ne constituait plus qu'un appoint.

Cette situation risquait de décourager l'investissement local. Afin d'y remédier, le mécanisme du taux de concours a été supprimé à partir de 1986 pour les petites communes, et les subventions opération par opération rétablies. On évite ainsi l'éparpillement des crédits, et on maintient un taux de subvention plus important puisque le nombre et le montant des investissements aidés sont réduits.

Ce régime est appliqué de plein droit aux communes de moins de 2000 habitants. Les communes de 2001 à 10000 habitants ont le choix entre les deux régimes (le choix s'opère à l'occasion de chaque renouvellement du conseil municipal et pour la durée du mandat).

La DGE des communes est donc divisée en deux parts: la première est répartie selon le mécanisme du taux de concours, la seconde correspond aux subventions spécifiques.

Après prélèvement des sommes destinées aux communes des territoires d'outre-mer et aux groupements de communes, le solde des crédits affectés à la DGE est consacré pour 60 pour cent à la première part (taux de concours) et pour 40 pour cent à la seconde (subventions spécifiques). Ces nouvelles dispositions sont favorables aux petites communes qui bénéficient d'une enveloppe globale supérieure à celle résultant du régime antérieur.

La première part de la DGE est divisée en deux fractions:

- la fraction principale, dont le montant et le taux de concours qui lui correspond sont fixés chaque année par décret; le taux de concours est égal au rapport entre le montant des crédits et le montant des investissements des collectivités bénéficiaires; en 1989, il est de 2,4 pour cent.

Le solde, qui est affecté aux majorations, et qui est lui-même divisé en deux parts:

- l'une est destinée aux communes à faible potentiel fiscal et à effort fiscal élevé,
- l'autre est affectée aux groupements.

La seconde part de la DGF, destinée aux petites communes, est répartie entre les départements en fonction de quatre critères (la population du département pour 25 pour cent, le potentiel fiscal pour 30 pour cent, le nombre de communes pour 20 pour cent et la longueur de la voirie pour 25 pour cent). Les préfets répartissent les aides après avis d'une commission départementale exclusivement composée d'élus locaux. La commission fixe les catégories d'opérations prioritaires et les taux minima et maxima des subventions (de 20 pour cent à 60 pour cent). La procédure de demande de subventions est très légère: la demande doit simplement être appuyée d'un dossier précisant la nature et la localisation de l'opération, son coût, ses modalités de financement et un échéancier des dépenses.

La subvention est versée pour moitié au début des travaux et pour le solde au fur et à mesure des mandatements.

Les dépenses de fonctionnement

En 1988, elles atteignaient en moyenne 3498 F par habitant. Leur montant croît avec la taille de la commune: 2464 F pour les communes de moins de 10000 habitants, 4496 F pour celles de plus de 10.000.

Elles sont constituées par:

- 42,2 pour cent de frais de personnel (35,6 pour cent pour les petites communes, 45,8 pour cent pour les plus grandes), ce qui représente en moyenne 1478 F par habitant,
- 12,2 pour cent de travaux, fournitures et services extérieurs (15,2 pour cent pour les petites communes, 10,6 pour cent pour les grandes), soit 427 F par habitant,
- 21,3 pour cent de transferts versés (participations, allocations, subventions), soit 744 F par habitant.

Les dépenses d'investissement

Elles s'élevaient en moyenne à 1334 F par habitant. En 1988, une évolution particulièrement importante (+21,9 pour cent) était constatée, traduisant la reprise de l'effort d'équipement des communes. Les dépenses d'investissement sont proportionnellement plus élevées dans les petites communes (1416 F par habitant) que dans les grandes (1255 F).

Sur ces dépenses, les remboursements de dette représentaient 341 F par habitant (soit environ 25 pour cent). Ajoutée à la charge des

intérêts, l'annuité de la dette s'élève donc à 761 F par habitant, ce qui représente 19,3 pour cent des recettes de fonctionnement.

Le total de la dette communale atteignait en moyenne, en 1988, 4179 F par habitant, soit 3544 F pour les petites communes et 4793 F pour les grandes.

Les départements

Les recettes de fonctionnement

En 1988, elles s'élevaient au total à 112,6 Mds F, dont 42,45 pour cent provenaient de la fiscalité directe, 19,72 pour cent de la fiscalité indirecte et 16,25 pour cent de l'aide de l'Etat.

La fiscalité directe

Son produit provient essentiellement des quatre taxes directes locales et des compensations versées par l'Etat à la suite des allègements des bases de taxe professionnelle.

Ce produit s'élevait en 1988 à 47,8 Mds F, en augmentation de 6,1 pour cent par rapport à 1987. Comme pour les communes, cette augmentation est due à l'évolution des bases d'imposition, les taux d'imposition étant tous en diminution par rapport à 1987.

Les taux moyens d'imposition étaient les suivants:

- taxe d'habitation: 5,06 pour cent
- foncier bâti: 6,54 pour cent
- foncier non bâti: 20,39 pour cent
- taxe professionnelle: 5,62 pour cent

La fiscalité indirecte

Le produit des impôts indirects s'élevaient en 1988 à 22,2 Mds F, en progression de 13,6 pour cent par rapport à 1987.

Ce produit était composé pour 50 pour cent des droits de mutation et de la taxe sur la publicité foncière, et pour 39 pour cent de la taxe sur les véhicules à moteur. Ces taxes indirectes ont été attribuées aux départements en compensation des charges résultant des transferts de compétences.

La dotation globale de fonctionnement

En 1988, la dotation globale de fonctionnement des départements représentait un montant de 10,5 Mds F.

Ses mécanismes de répartition sont beaucoup plus simples que ceux de la DGF des communes.

La DGF des départements se compose en effet d'une dotation versée à tous les départements et d'un seul concours particulier, la dotation de fonctionnement minimale.

Le comité des finances locales détermine en premier lieu le montant réservé à ce concours particulier, en 1988, il était de 90 MF.

Les conditions d'attribution de ce concours ont été modifiées par la loi du 5 janvier 1988, afin de renforcer la solidarité financière en faveur des départements les plus défavorisés.

Bénéficient du concours particulier les départements dont la population est inférieure à 200000 habitants, et dont le potentiel fiscal est faible. Deux critères alternatifs déterminent l'appréciation de la faiblesse du potentiel fiscal et donc de l'éligibilité au concours particulier:

- ou le potentiel fiscal par habitant du département est inférieur d'au moins 49 pour cent au potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des départements,
- ou le potentiel fiscal par kilomètre carré est inférieur au potentiel fiscal moyen par kilomètre carré de l'ensemble des départements.

En 1988, 25 départements sur les 96 de métropole pouvaient, en application de ces critères, bénéficier de la dotation minimale.

Le solde des crédits affectés à la DGF des départements est réparti entre tous les départements. L'attribution de chacun d'eux est composée de trois dotations:

- une dotation forfaitaire, calculée par application à la dotation forfaitaire de l'exercice précédent d'un taux de progression annuel fixé par la loi de finances, en 1988, ce taux était fixé à 4,73 pour cent;
- une dotation de péréquation en fonction du potentiel fiscal, calculée par application à la population du département d'un coefficient mesurant l'écart entre le potentiel fiscal par habitant du département avec le potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des départements (ce coefficient peut être positif ou négatif, et donc entraîner une majoration ou une minoration de l'attribution moyenne par habitant);
- une dotation de péréquation en fonction des impôts sur les ménages, calculée proportionnellement au produit de ces impôts (produit des impôts-ménages x valeur du point (6,168167 en 1988), attribution du département).

Les recettes d'investissement - l'aide de l'Etat

En 1988, les départements ont constitué une épargne brute (excédent des recettes de fonctionnement sur les dépenses de fonctionnement) de 19,5 Mds F, en progression de 27,1 pour cent par rapport à 1987.

Leur taux d'épargne (épargne brute rapportée aux recettes de fonctionnement) atteignait ainsi 17,3 pour cent.

La même année, ils contractaient des emprunts pour un montant de 13 Mds F. Enfin, ils encaissaient 8,2 Mds F d'aides de l'Etat (dont 1,5 Mds F au titre de la DGE et 2,3 Mds F au titre du FCFVA), ce qui représentait 35,3 pour cent de leurs recettes d'investissement.

Sans revenir sur les attributions du FCFVA, nous examinerons ici les modalités de répartition de la dotation globale d'équipement.

La DGE des départements est composée de deux parts.

La première part comprend:

- une fraction principale, attribuée sur la base d'un taux de concours de l'Etat (2,5 pour cent en 1989) appliqué aux dépenses réelles directes d'investissement, à l'exclusion de celles susceptibles de bénéficier de subventions de l'Etat;
- une fraction voirie, répartie au pro rata de la longueur de la voirie classée dans le domaine public départemental;
- un solde affecté aux majorations, ce solde est divisé en deux parties:
 - o l'une est destinée aux départements dont le potentiel fiscal est faible (la faiblesse est appréciée par référence aux mêmes critères que ceux utilisés pour la DGF);
 - o l'autre est réservée aux groupements de départements et aux groupements mixtes (départements et régions, communes ou groupements de communes).

La seconde part comporte une fraction principale et deux majorations:

- la fraction principale est répartie en fonction des dépenses des départements pour l'aménagement foncier et des subventions qu'ils versent pour la réalisation de travaux d'équipement rural; le taux de concours est fixé à 11,2 pour cent en 1989;

- la première majoration concerne les attributions versées aux départements au titre de leurs dépenses d'aménagement foncier du dernier exercice connu;
- la seconde majoration est attribuée aux départements défavorisés, en fonction des mêmes critères d'éligibilité et selon les mêmes modalités que la majoration de la première part.

Les dépenses de fonctionnement

En 1988, les dépenses réelles de fonctionnement, d'un montant total de 93, 2 Mds F, représentaient 68,6 pour cent des dépenses réelles totales. Cette part tend à diminuer depuis quelques années en raison de la forte progression des dépenses d'investissement.

Ces dépenses se décomposaient comme suit:

- 66,3 pour cent (soit 61,8 Mds F) au titre des transferts, il est à noter que les départements versent en particulier aux communes de nombreuses subventions,
- 12,3 pour cent (soit 11,5 Mds F) au titre des frais de personnel; ces frais ont considérablement augmenté depuis les lois de décentralisation qui ont provoqué la partition des services départementaux, sous l'autorité de préfet, et le département;
- 8 pour cent (soit 7,4 Mds F) au titre des travaux, fournitures et services extérieurs;
- 8 pour cent également au titre des intérêts de la dette.

Dans une perspective plus analytique, on constate que les charges les plus importantes des départements résultent des compétences qui leur ont été transférées dans le domaine de l'aide sociale: ces dépenses s'élevaient en 1988 à 43,2 Mds F, dont 15,8 pour cent étaient financées par la participation des communes.

La charge nette pour les départements se montait au total à 36,4 Mds F, soit à 39 pour cent de leurs dépenses réelles de fonctionnement.

Ces dépenses sont pour partie compensées par le produit de la fiscalité transférée (la fiscalité indirecte évoquée précédemment), pour partie par un concours particulier de la DGD.

Les dépenses d'investissement

En 1988, les dépenses réelles d'investissement de l'ensemble des départements s'élevaient à 42,7 Mds F, en augmentation de 19,9 pour cent par rapport à 1987.

Par nature, ces dépenses se décomposaient de la façon suivante:

- 20,8 Mds F, soit 48,7 pour cent, de dépenses d'équipement brutes,
- 8,4 Mds F, soit 19,7 pour cent, au titre des remboursements en capital des emprunts,
- 11,5 Mds F, soit 26,9 pour cent, de frais extraordinaires, c'est-à-dire essentiellement de subventions d'équipement versées, soit aux communes, soit à des établissements publics ou autres organismes,
- 2 Mds F de dépenses autres.

Par fonction, les principaux postes de dépenses des départements sont:

- la voirie (13 Mds F, soit 30,5 pour cent des dépenses d'investissement),
- l'enseignement du second degré (3,6 Mds F, soit 8,4 pour cent).

Les régions

Les recettes

En 1988, les recettes des régions étaient composées de 52 pour cent de recettes fiscales, de 32 pour cent de transferts reçus et de 14 pour cent d'emprunts.

Les recettes fiscales procuraient 17 Mds F. Ces recettes sont constituées d'une part par le produit des quatre taxes directes, d'autre part par celui de la fiscalité indirecte.

Les quatre taxes directes rapportaient, en 1988, 137 F par habitant. Leurs taux moyens étaient les suivants:

- 0,789 pour cent pour la taxe d'habitation,
- 0,934 pour cent le foncier bâti,
- 3,762 pour cent le foncier non bâti,
- 0,970 pour cent pour la taxe professionnelle.

La fiscalité indirecte est constituée de trois taxes, transférées aux régions dans le cadre de la compensation des transferts de compétences:

- les droits de mutation,
- la taxe sur les permis de conduire
- la taxe sur les cartes grises.

Les transferts reçus par les régions

Les régions bénéficient de la DGD; cependant la plus grande partie des transferts qu'elles reçoivent sont des concours particuliers.

Par exemple,

- les régions sont compétentes, dans le domaine de l'enseignement, pour la construction, l'équipement et le fonctionnement des lycées, des établissements d'éducation spéciale, d'enseignement agricole, de formation maritime et aquicole; les charges de fonctionnement (évaluées en 1988 à 2,3 Mds F) sont compensées par la DGD, mais les charges d'investissement (3,3 Mds F) font l'objet d'une dotation régionale d'équipement scolaire;
- de même les régions sont compétentes en matière de formation professionnelle continue et d'apprentissage; ce transfert de compétences s'est accompagné d'un transfert de fiscalité (la taxe sur les cartes grises), et le solde des charges est compensé par une dotation de compensation particulière, dont le montant était, en 1988, de 2,2 Mds F.

Les dépenses

En 1988, les dépenses des régions s'élevaient à 33 Mds F, dont 13,5 en fonctionnement et 19,5 en investissement.

Les dépenses de fonctionnement se décomposaient comme suit:

- 0,7 Mds F (soit 5 pour cent des dépenses de fonctionnement) de frais de personnel,
- 1,8 Mds F (13 pour cent) d'intérêts versés,
- 9,9 Mds F (73 pour cent) de transferts versés,
- 1,1 Mds F de dépenses autres.

Les principales dépenses d'investissement étaient les suivantes:

- 7,9 Mds F (soit 40,5 pour cent du total) de fonds de concours versés à d'autres collectivités publiques,
- 3,8 Mds F (19,5 pour cent) d'équipement brut,
- 0,7 Mds F (3,6 pour cent) de remboursement de capital des emprunts.

LES RELATIONS ENTRE L'ETAT ET LES COLLECTIVITES LOCALES
AU BURKINA FASO: ASPECTS FINANCIERS

MONSIEUR BISSIRI JOSEPH SIRIMA
DIRECTEUR DES ETUDES DE LA PLANIFICATION
MINISTERE DES FINANCES, BURKINA FASO

INTRODUCTION

L'organisation administrative et financière des collectivités locales traduit la volonté des autorités politiques de confier aux populations le soins de gérer elles-mêmes leurs propres affaires.

Au Burkina Faso, cette volonté s'est matérialisée par les décrets no. 74/452/PRES/MIS/MF du 14 décembre 1974 et no. 78/056/PRES/MIS/MF du 11 janvier 1978; ainsi que les ordonnances no. 84-055 du 15 août 1984, et no. 85-046/CNR/PRES modifié par la Zatu no. AN VII10/FP/PRES.

Ainsi donc, une relative autonomie est accordée à des collectivités locales qui sont actuellement:

- le village
- le secteur communal
- la commune
- le département
- la province

Seules la province et la commune sont dotées d'un budget. En ce qui nous concerne, notre propos s'intéressera essentiellement aux rapports financiers entre l'Etat et ces deux structures locales.

Les rapports financiers actuels entre l'Etat et les collectivités locales (provinces et communes)

La tutelle financière sert de contrepoids à l'autonomie de gestion des collectivités locales, mais elle joue aussi un rôle d'assistance technique.

Un rôle de contrôle

Il a pour but de s'assurer que la gestion des collectivités locales s'effectue dans le respect des grands principes budgétaires et comptables.

En effet, après la préparation du budget provincial ou communal et approbation du conseil révolutionnaire provincial ou communal, son exécution est subordonnée à l'approbation du Ministre des Finances (article 4 du décret no. 74/452/PRES/MIS/MF et article 16 du décret no. 78/056/PRES/MIS/MF).

Les budgets provinciaux et communaux sont élaborés et exécutés dans le respect des grands principes qui régissent le budget de l'Etat:

- l'annualité: l'exercice budgétaire commence aussi le 1er janvier et s'achève le 31 décembre avec le système de la gestion aménagée (art. 30).
- l'équilibre: pour qu'un budget soit voté en équilibre, les conditions suivantes doivent être réunies:
 - o l'ensemble des recettes doit être au moins égal à l'ensemble des dépenses;
 - o les recettes de la section ordinaire doivent être égales ou supérieures aux dépenses de la section ordinaire; l'excédent des recettes ordinaires sur les dépenses de même nature permet seul l'autofinancement d'une partie des dépenses extraordinaires.
 - o aucune recette ne doit être surévaluée; les prévisions doivent être faites judicieusement et reposer sur les réalités économiques de la collectivité. Il ne peut y avoir inscription de ressources incertaines. Par ailleurs aucune dépense ne doit être omise ou sous estimée.

En matière de recettes

Les collectivités locales ne peuvent lever des impôts autrement que ceux admis par les textes de bases qui régissent les impôts d'Etat (art. 16).

Les ventes d'objets mobiliers ou de matériel appartenant au département sont soumises au visa du contrôleur financier. En dehors des impôts provinciaux et communaux qui sont pour la plupart liquidés et mis en recouvrement par la Direction générale des impôts, toutes les autres recettes font l'objet d'ordre de recettes remises, accompagnées des pièces justificatives, au Trésorier principal qui les prend en charge et en assure le recouvrement (art. 19, 20, 24 et 27 du décret no. 74/452/PRES/MIS/MF).

En matière de dépenses

Les dépenses suivent la même procédure que celles du budget de l'Etat, à savoir:

- l'engagement préalable qui est limité au montant des crédits ouverts;

L'appui technique des autres agents du Ministère des Finances

Il s'agit du concours qu'apportent le Trésorier principal et du receveur municipal durant toute l'exécution du budget provincial ou communal. Il en est de même du concours des agents de la Direction générale des Impôts en ce qui concerne la liquidation et la mise en recouvrement des impôts provinciaux.

Le Trésorier payeur général fait également des avances de trésorerie aux provinces en début d'année pour leur permettre de fonctionner.

Comme nous le constatons, les rapports entre l'Etat et les collectivités locales dans ses aspects financiers, traduisent toute la problématique de la décentralisation dans notre pays, à savoir:

Comment donner une autonomie de gestion suffisante aux collectivités locales dans un pays où l'Etat a un rôle primordial à jouer dans le développement socio-économique harmonieux, sans nuire à l'unité nationale, car la gestion des affaires locales doit être assurée de manière équitable vis-à-vis de l'ensemble des citoyens sur tout le territoire national; elle ne doit pas s'opposer aux intérêts de la nation.

Problématique de la perspective des rapports financiers entre l'Etat et les collectivités locales

Le problème majeur réside dans l'orientation à donner à la décentralisation:

- faut-il à l'état actuel donner le pouvoir à chaque province de lever tous les impôts relevant de sa province et faire face à toutes les dépenses y compris celles relatives au personnel de l'Etat qui s'y trouve? En ce moment chaque province contribuerait au fonctionnement de l'administration centrale;
- faut-il au contraire supprimer toute faculté de lever des impôts mais organiser des impôts tout en organisant le transfert des ressources aux collectivités par un système de péréquation et de dotation générale?

La perspective d'une réforme en profondeur de l'édifice financier local

Les collectivités locales ont le plus souvent émis la critique que l'Etat s'approprie égoïstement les meilleures taxes et condamne les localités à vivre ou plutôt à survivre d'impôts archaïques et injustes.

Leurs souhaits seraient donc de garder les produits des impôts recouvrés au niveau de chaque province pour pouvoir faire face à leurs charges grandissantes. En réalité, le véritable problème réside dans la mutation des investissements des collectivités.

Au lendemain des indépendances, les collectivités avaient un rôle beaucoup plus administratif et politique. Elles ne supervisaient que rarement des investissements qui étaient décidés au niveau national et donc financés sur ressources nationales ou sur fonds extérieurs. Les rares investissements strictement locaux étaient réalisés avec le concours des populations.

Aujourd'hui elles ont besoin de beaucoup plus d'équipements dont l'ampleur dépend plus au moins du volume de l'activité économique de la localité.

Le Budget de l'Etat ne peut pas toujours satisfaire ces besoins spécifiques régionaux ou locaux. D'où la nécessité pour ces collectivités de suivre le développement local pour instaurer une fiscalité adaptée à cette évolution économique et sociale.

A ce niveau on est confronté aux pratiques classiques et archaïques liées à l'héritage colonial ainsi qu'aux disparités économiques et sociales entre les régions.

Les éléments pour une révision radicale des pratiques locales de gestion de l'administration centrale

Du constat qui est fait dans la première partie de notre exposé, il ressort que le pouvoir central ne peut pas se dessaisir d'une partie importante de son autorité au profit des collectivités locales, pour des raisons politiques, économiques ou sociales, des innovations doivent être introduites dans la perception des rapports financiers avec ces collectivités.

L'organisation financière doit aller de pair avec l'organisation administrative des collectivités. On peut créer des provinces et des communes mais tant qu'il n'y a pas de structures adéquates et de moyens suffisants, on risque à court terme de voir ces collectivités sans le minimum nécessaire à leur fonctionnement normal et à moyen terme c'est le budget de l'Etat qui risque de ne devenir qu'un simple budget de fonctionnement.

D'où la nécessité non seulement de mettre sur pied de véritables structures financières locales proches des réalités de chaque province où il y aurait un personnel payé sur budget national et un personnel payé sur budget provincial.

Nous aurions par exemple des Directions provinciales des Finances qui seraient les véritables représentants du Ministre des Finances avec tous les pouvoirs.

Ces directions comprendraient des services types:

- service du Budget et du Contrôle

- service des Ordonnancements et de la Solde
- service des Etudes et de la Planification
- service Administratif et Financier
- service des Marchés Publics
- service des Contributions et droits indirects
- service des Contributions Directes
- Trésorerie principale

Cette structure pourrait se subdiviser au niveau des départements et communes suivant les besoins. L'avantage d'une telle structure sera double.

Au niveau du recouvrement: elle permettra une meilleure connaissance de l'assiette et une rapidité dans le recouvrement. Les émissions de rôles se feraient sur place.

L'Etat pourrait mieux subventionner les collectivités par l'instauration d'une dotation globale de fonctionnement avec un système de péréquation des ressources.

Au niveau des dépenses: elle permettra à l'Etat d'avoir une véritable politique d'intervention au niveau des collectivités par l'instauration aussi d'un système de péréquation des besoins.

En tout état de cause, les transformations économiques et sociales créent objectivement une nécessité d'adaptation des instruments financiers. Cependant, il convient de ne pas se jeter de façon hasardeuse sur des réformes tant que les structures administratives qui viennent d'être mises en place n'ont pas encore fait leurs preuves.

La réforme du système financier national tant attendue jettera les bases à celle du régime financier des collectivités locales.

LA PATRIE OU LA MORT, NOUS VAINCRONS !!

ANNEXE I

BUDGET PROVINCIAL

Recettes fiscales

Impositions sur rôles

- Impôt de département
- Impôt flottant
- Patentes
- Licences
- Contribution mobilière
- Taxe sur les biens de main morte
- Taxe sur les armes

Impositions perçues sur ordres de recette

- Taxe sur les véhicules à moteur
- Taxe sur les vélocipèdes

Droit et rémunération pour services rendus

- Droits de marché
- Taxe d'abattage
- Droits d'expédition d'actes administratifs et de l'état-civil
- Taxe de stationnement des véhicules
- Droits de fourrière et produit de vente de fourrière

Recettes ordinaires au patrimoine départemental

- Droits de campements

Recettes extraordinaires

- Centimes additionnels

Cessions diverses

- Cession livrets de vaccination

Recettes exercices antérieurs

- Impôt forfaitaire sur le revenu
- Taxe sur le bétail
- Autres ressources - exercice clos et excédent du budget précédent



73A

LA GESTION COMMUNALE EN AMERIQUE DU NORD
PAR
MONSIEUR JACQUES PERREAULT, DIRECTEUR DE LA
VILLE DE QUEBEC, CANADA

INTRODUCTION

Situation canadienne

Découvert au 16ème siècle par les Français, ce vaste territoire a fait l'objet de rivalités entre Français et Anglais, rivalités qui se sont terminées en 1793 par le Traité de Paris et la cession de tout le territoire français aux anglais.

En 1867, la Confédération canadienne est mise sur pied par l'Union des provinces de l'Est. Entre cette date et 1905, le territoire occidental a été découpé en provinces, puis intégré à la Confédération. Ce n'est qu'en 1949 que Terre-Neuve s'est jointe à la Confédération.

La Confédération canadienne décrit la forme de gouvernement fédéral avec des pouvoirs divisés entre le gouvernement central et les dix provinces. Les gouvernements locaux sont sous la juridiction des gouvernements provinciaux. Chaque province a sa propre assemblée législative et a complète autorité sur la création, la supervision et le contrôle du gouvernement local.

La structure, l'organisation et les responsabilités des municipalités sont définies par une législation provinciale qui peut être générale pour toutes les municipalités, ou spéciale. En effet, plusieurs des plus grandes villes ont leur propre charte. Malgré ce statut particulier, certaines fonctions de leur administration municipale sont contrôlées par le gouvernement.

En effet, la validation du gouvernement provincial est nécessaire avant que les règlements municipaux en matière de zonage, dépenses d'immobilisations, emprunts, amendement des plans d'utilisation du sol soient adoptés.

Les municipalités canadiennes sont dotées d'une autorité législative à l'intérieur des limites de leurs compétences et des pouvoirs

qui leur ont été attribués. Chacune est gouvernée par un Conseil élu qui a, en plus de ses pouvoirs législatifs, autorité en matière administrative.

Le Conseil est composé d'un maire et d'un certain nombre de conseillers élus. Ce nombre varie, mais la tendance consiste à avoir un petit Conseil regroupant de 5 à 15 membres, un petit groupe étant plus efficace lors des prises de décisions.

Par contre, au cours des dernières années, il y a eu un nouvel engouement pour le rôle de conseiller municipal ce qui a donné lieu à des conseils municipaux plus larges.

La plupart des conseils sont formés d'un groupe d'individus qui ont des intérêts différents lorsqu'il n'y a pas de parti politique organisé. Donc, à cause du manque de cohésion du Conseil, la coordination des activités de la municipalité est difficile.

Ceci se vérifie de plus en plus, puisque l'éventail des responsabilités s'élargit et qu'un grand nombre de services sont créés.

La tendance a été la création de comités, qui a comme conséquence d'enlever des responsabilités du contrôle des Conseils, c'est également un moyen d'obtenir l'expertise des professionnels. L'existence de ces comités se retrouve surtout en Ontario, un peu moins dans les provinces de l'Ouest et de l'Atlantique et encore moins au Québec.

Les membres de ces comités sont désignés et plusieurs agissent indépendamment du Conseil et produisent un grand nombre de services qui devraient être intégrés aux services offerts par la municipalité, mais qui souvent ne le sont pas. Les efforts de planification municipale peuvent aussi être affectés par les décisions de ces comités.

En général, la structure des municipalités du Canada se regroupe sous l'une de ces quatre catégories:

1. Conseil - comité
2. Conseil - commissaire(s)
3. Conseil - directeur général
4. Conseil - comité de contrôle

Conseil - comité

Cette structure est la plus utilisée au Canada. Les membres du Conseil sont élus et sont nommés pour siéger sur les comités, qui ont comme responsabilité de superviser un ou plusieurs départements, ou une ou plusieurs activités du gouvernement municipal. Ces comités rencontrent les directeurs de départements et font rapport de leurs recommandations au Conseil pour adoption. Leur rôle est donc de mettre en place des politiques qui sont, par la suite sanctionnées par le Conseil. Ces comités exercent donc des responsabilités exécutives et législatives.

Dans de grandes municipalités, ces comités peuvent être des consultants seulement, sans responsabilité touchant à la supervision des départements. Ils sont composés d'élus et, à l'occasion, des citoyens se

joignent à eux. L'avantage de ces comités est d'accélérer le travail du Conseil jusqu'ils analysent le problème en détail et préparent ensuite des recommandations pour le Conseil.

Conseil - commissaire(s)

Ce système se retrouve seulement dans les provinces de l'Ouest, à l'exception de Winnipeg (capitale du Manitoba) et d'Edmonton. Il a été établi la première fois à Edmonton (Alberta) en 1904, puis fut suivi dans son application par les villes de Regina, Prince-Albert et Saskatoon.

Cette structure consiste en l'embauche d'un certain nombre de commissaires (3 ou 4) à qui le conseil délègue les responsabilités administratives. En tant qu'individus, ces commissaires doivent superviser et coordonner les activités des départements sous leur juridiction. De plus, ils doivent se rencontrer et voir à l'administration et à la coordination de toutes les activités municipales.

Ce système permet un certain degré de spécialisation des commissaires, situation que l'on ne retrouve pas avec la formule du directeur général où une seule personne supervise entièrement la structure administrative. Les commissaires s'occupent chacun d'un module et se retrouvent pour coordonner leurs efforts.

De plus, la coupure entre législatif et administratif est moins marquée, puisque le maire est membre du comité.

Conseil - directeur général

Cette structure se retrouve surtout au Québec, où la législation autorise le Conseil municipal à embaucher un directeur général depuis 1922.

Pour sa part, la loi municipale de l'Ontario autorise seulement depuis 1970 l'embauche d'un directeur général.

La première ville du Canada à nommer un directeur général est la ville de Westmount (Québec), en 1913.

Développée en 1908 aux Etats-Unis, à Staunton (Virginie), cette structure tend à séparer les activités législatives et administratives. Elle implique l'embauche d'un administrateur professionnel à qui le conseil délègue complète responsabilité pour l'administration des programmes de la municipalité.

Le directeur général prépare le budget qu'il soumet au conseil pour approbation et adoption, administre les fonds publics, supervise les services municipaux, fait ses recommandations au Conseil et prépare pour ce dernier tous les rapports qui lui sont demandés, voit à ce que les lois et règlements soient respectés et participe à l'élaboration des objectifs et des politiques de la municipalité.

La formule Conseil - directeur général:

- a) assure une continuité dans l'administration des villes;
- b) combine le leadership du Conseil municipal à l'expérience administrative du directeur général;
- c) facilite le travail des administrateurs élus en centralisant, par l'entremise d'une seule personne, l'exécution des décisions prises et l'obtention des renseignements utiles à leur tâche;
- d) répartit bien les responsabilités et les tâches entre le niveau législatif qu'est le Conseil et le niveau administratif que dirige le directeur général;
- e) permet d'avoir, en la personne du directeur général, un conseiller précieux dans l'élaboration des politiques;
- f) enlève aux membres du conseil le fardeau des multiples décisions de routine;
- g) stimule chez les citoyens soucieux d'une administration efficace le désir de siéger au conseil;
- h) facilite le contact entre les citoyens et les administrateurs de la ville;
- i) améliore la communication avec les groupes d'influence et les représentants des entreprises industrielles et commerciales.

Conseil - comité de contrôle

Comme nous l'avons dit auparavant, ce type de comité se retrouve surtout en Ontario. Il a fait son apparition au Canada, à Toronto en 1896, à Winnipeg en 1907 et à Montréal en 1910, les deux dernières villes ayant abandonné ce mode.

En Ontario, ce mode est obligatoire dans les municipalités de plus de 100000 habitants, mais elles peuvent s'en dispenser avec le vote des 2/3 des membres du Conseil et l'approbation du comité municipal de l'Ontario. De plus, les villes de plus de 45000 habitants peuvent se munir d'un comité de contrôle s'il est approuvé par les 2/3 des membres du Conseil et accepté par la Commission municipale de l'Ontario.

Ce comité est composé du maire et de 2 à 4 conseillers élus au suffrage universel. Leurs responsabilités sont les suivantes:

- a) la préparation du budget annuel;
- b) les demandes de soumissions et l'adjudication des contrats;
- c) la supervision des travaux en cours;
- d) la nomination des chefs de services et autres employés permanents, la suspension et le renvoi des chefs de services;

- e) la présentation des règlements au Conseil;
- f) toutes autres tâches assignées par le Conseil.

Ces pouvoirs ne sont pas délégués par le Conseil mais assignés par statut et ce comité n'est pas responsable vis-à-vis du conseil mais de l'électorat.

Par contre, le comité de contrôle est en voie de disparition en Ontario, à cause des problèmes et des difficultés qui découlent de cette structure.

Le problème majeur est la friction entre les membres du comité de contrôle et les autres membres du Conseil. Puisque les membres du comité de contrôle sont élus au suffrage universel ils ont, disent-ils, un mandat plus fort venant de l'électorat. Les autres conseillers sont considérés comme des élus de seconde classe puisqu'ils ont été nommés pour représenter un district.

De plus, le vote des 2/3 des membres du Conseil est demandé, afin d'annuler une décision de ce comité. Cette situation oblige alors tous les autres conseillers à être en défaveur de la décision à rejeter, mission quasi-impossible.

Situation québécoise

La constitution des premières municipalités québécoises a fait suite à l'initiative de commerçants et propriétaires fonciers. En effet, c'est à la suite des requêtes déposées par des commerçants et propriétaires fonciers que les villes de Montréal et Québec s'incorporèrent en 1831.

Cependant, il semble que nous devons l'instauration de notre régime municipal à Lord Durham. Chargé par sa Majesté d'enquêter sur les troubles de 1837 (Révolte des patriotes), celui-ci critiquait sévèrement l'absence totale d'institutions administratives locales dans le Bas-Canada.

Les conclusions du rapport Durham, associées aux représentations des divers agents du milieu, conduisirent en 1840, à l'adoption des deux premières législations municipales.

Ces ordonnances furent abrogées cinq ans plus tard. Mais à partir de cette date, les habitants de chaque paroisse, canton ou municipalité étaient regroupés en corporations. En moins de deux ans, on a vu la création de 349 municipalités, remplacées en 1847 par 46 municipalités de comtés.

En 1855, sous l'égide de Louis-Hippolyte Lafontaine, on institua l'Acte des municipalités et des chemins du Bas-Canada qui créait la double structure administrative "municipalité de comté/municipalité locale":

Il fallut cependant attendre jusqu'en 1870 pour que l'Assemblée législative du Québec adopte un premier code municipal reprenant l'essentiel de la loi de 1855. En 1876, les cités et villes ont connu une première émancipation du régime général, lors de l'adoption de l'Acte des clauses

générales des cités et villes; cette loi est l'ancêtre de la loi des cités et villes adoptées en 1903.

Conséquent à l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique de 1867, qui confère aux provinces la juridiction exclusive sur les institutions locales, les municipalités du Québec ont toutes la même origine: l'assemblée nationale du Québec.

Hormis la croissance numérique, la structure et l'organisation du système municipal n'ont guère évolué jusqu'au début des années soixante.

En effet, durant les années soixante, le système de gouvernement local au Québec a évolué vers un système très fragmenté caractérisé par un nombre excessif de petites municipalités. Il existe au Québec plus de 1500 municipalités dont la majorité ont moins de 5000 habitants et près de 50 pour cent moins de 1000 habitants. Toutes ces villes sont régies par la Loi des cités et villes, à l'exception des villes de Montréal et de Québec.

Les municipalités québécoises sont donc dotées, de par la loi, d'une autorité législative à l'intérieur des limites de leur compétence et des pouvoirs qui leur ont été attribués. Chacune est gouvernée par un Conseil élu qui a, en plus de ses pouvoirs législatifs, autorité en matière administrative.

La fin des années soixante et la décennie 1970-1980 sont devenues le théâtre de nouvelles réformes du monde municipal axées principalement sur la création de gouvernements régionaux ou supra-municipaux. En effet, dès 1969, on assiste à la création de trois communautés urbaines: la communauté urbaine de Montréal, la communauté urbaine de Québec et la communauté régionale de l'Outaouais.

L'adoption de trois lois importantes à la fin des années 70 (Loi sur la fiscalité municipale, Lois sur la démocratie municipale et Loi sur l'aménagement et l'urbanisme) vint consacrer une réforme entreprise dès le début des années 60.

Le système municipal au Québec

Le Ministère des Affaires Municipales

Sans doute l'organisme le plus concerné par les questions municipales, le ministère des Affaires municipales a été constitué en 1918 par suite des requêtes de nombreux conseils municipaux, afin d'aider les municipalités en matière d'administration et de comptabilité.

Le ministère remplit deux types de fonction auprès des municipalités:

- il assume des fonctions de surveillance et de contrôle sur l'existence juridique de corporations municipales et sur tous les aspects relatifs à leurs structures, l'étendue de leurs pouvoirs et leur statut juridique;

- il remplit une fonction d'assistance et d'aide technique dans divers domaines.

Le pouvoir de contrôle financier oblige chaque municipalité à produire un rapport des revenus et dépenses et de transmettre au ministre un budget équilibré. Le ministre doit aussi approuver les emprunts municipaux et certains types de règlements municipaux. Trois organismes relèvent également du ministre: la Commission municipale du Québec, le Bureau de révision de l'évaluation foncière et la Société d'aménagement de l'Outaouais. Nous ne décrirons pour les fins de ce document que les deux premiers organismes.

La Commission municipale du Québec

Créée en 1930, la Commission municipale du Québec relève de l'autorité du ministre des Affaires municipales. Il incombe à cette commission d'enquêter, de contrôler et d'exercer une tutelle administrative sur les activités municipales; elle détient donc des pouvoirs administratifs et des pouvoirs quasi-judiciaires en matière d'administration municipale, d'évaluation foncière, de regroupement municipal et de protection de l'environnement.

Le Bureau de révision de l'évaluation foncière du Québec

Organisme de révision, il a les fonctions et le caractère d'un tribunal spécialisé. Il se compose de 31 membres dont, la majorité sont spécialisés dans le droit, le génie civil et l'évaluation.

Son rôle consiste essentiellement à entendre et disposer des plaintes produites par les contribuables contre les évaluations foncières et les valeurs locatives inscrites aux rôles d'évaluations dressées par les corporations municipales.

Les municipalités locales

Qu'est-ce qu'une municipalité?

Elle se caractérise par un territoire défini, une population à desservir, et constitue une organisation permanente. Elle possède l'autorité et les pouvoirs de préparer un budget, de collecter des revenus, d'adjuger des contrats, de générer des services publics, l'habileté de poursuivre et d'être poursuivie en justice.

Cette entité juridique est dirigée par un groupe de personnes habituellement élues qui forment le Conseil municipal.

Donc, sur le plan légal, en vertu du Code municipal, la municipalité est le territoire érigé pour les fins d'administration municipale, tandis que la corporation municipale constitue le corps politique formé par les habitants et les contribuables d'une municipalité. La Loi des cités et villes s'applique, comme son nom l'indique, à des municipalités qui ont le statut de cité ou de ville, exception faite des villes de Montréal et Québec.

Le statut de cité pouvait autrefois être accordé sur demande du Conseil de toute municipalité comptant au moins 6000 habitants. Les changements à la loi, survenus en 1968, ne permettent plus cependant une telle distinction dans le statut des municipalités locales. Aujourd'hui, le terme cité tend à disparaître et seulement deux municipalités ont encore cette désignation: Côte Saint-Luc et Dorval. Les cités possèdent exactement les mêmes pouvoirs que les villes.

Le rôle que tiennent les municipalités dans notre système de gouvernement revêt un double aspect:

- aspect politique: il est l'expression des besoins et des volontés des populations relativement à l'exercice de certaines fonctions de nature locale ou régionale selon le cas.
- aspect administratif: c'est-à-dire l'exercice de ces fonctions.

Le pouvoir des municipalités est principalement détenu par le Conseil. Elu par la population du territoire correspondant aux limites de la municipalité, le Conseil municipal (maire et conseillers) exerce les droits de la municipalité, exécute ses obligations et détermine les grandes orientations et la répartition des ressources.

Les villes peuvent, en vertu de leur loi constitutive, former un Comité exécutif dont le principal rôle est d'agir en qualité d'organisme conseil auprès du Conseil municipal. Il peut également remplir des fonctions essentiellement administratives, comme l'élaboration du budget annuel. Le Comité exécutif n'a qu'un pouvoir indirect; ainsi, ses décisions ne sont effectives que lorsqu'elles sont ratifiées par le Conseil.

Par ailleurs, la loi autorise les Conseils municipaux à nommer des commissions permanentes ou spéciales composées de ses membres, afin de surveiller l'administration ou d'administrer des affaires qu'elle peut lui confier. Le Conseil municipal peut aussi créer d'autres comités de type administratif pour le traitement des affaires courantes.

Les décisions du Conseil se confirment et deviennent officielles lorsqu'il se prononce sous forme de résolutions ou de règlements.

Par contre, la validation du gouvernement provincial est nécessaire avant que certains règlements municipaux soient adoptés (zonage, dépenses capitales, obligations, amendement des plans d'utilisation du sol).

Le financement

De façon générale, les sources de revenus municipaux sont très diversifiées. Les municipalités locales disposent de pouvoirs de taxation qui leur permettent de prélever des impôts fonciers, des taxes d'affaires (d'après la valeur locative des établissements), des taxes de service (neige, ordures, etc.) et de puiser à différentes sources de revenus autonomes (en-lieux de taxes, services à d'autres municipalités, perception de droits sur les mutations immobilières, tarification dans les équipements sportifs). En plus des sources de revenus autonomes, les municipalités peuvent emprunter

des fonds et bénéficiaire de certaines subventions gouvernementales sous forme de transferts.

Le principe général de financement d'une municipalité est, en ce moment, celui de la taxation foncière, qui est une taxe imposée en fonction de la valeur d'un immeuble ou d'un bien-fonds. La valeur de l'immeuble ou du bien-fonds est établie en faisant une évaluation; l'immeuble ou le bien-fonds est taxé annuellement pour chaque tranche de cent dollars (100\$) d'évaluation, selon un taux décidé par la corporation municipale.

L'exercice du pouvoir local

Le Conseil municipal est composé d'un maire et d'au moins six conseillers. Il définit les besoins de sa population, débat les priorités et les fixe, adopte les budgets et règlemente la vie municipale.

Les réformes législatives de 1978-1979 en matière de démocratie municipale ont amené un certain nombre de changements à l'élection des conseillers. Alors que le maire continue d'être élu par l'ensemble des électeurs, les villes de 20000 habitants ont dû créer des districts pour élire les conseillers.

La majorité des Conseils sont formés d'un groupe d'individus qui ont des intérêts différents lorsqu'il n'y a pas de parti politique organisé.

Situation de la ville de Québec

La ville de Québec couvre un territoire de 87 km carrés sur lequel est répartie une population de près de 170000 habitants. Cette ville est divisée en quatre grands secteurs: Haute-Ville, Basse-Ville, Limoilou et des Rivières.

Au point de vue juridique, la ville de Québec est régie par une Charte qui lui a été conférée en 1833. Cette loi particulière constitue le cadre auquel elle se réfère pour administrer les affaires sous sa juridiction. Cette charte a été refondue et amendée à plusieurs reprises, afin de modifier les modalités d'exercice du pouvoir municipal ainsi que les modes de représentation pour s'ajuster aux nouvelles réalités.

Depuis 1965, les affaires de la ville de Québec sont administrées par trois entités.

- le Conseil municipal
- le Comité exécutif
- le Directeur général

Cette formule nécessite une étroite collaboration entre l'appareil législatif et l'appareil administratif, pour assurer une gestion efficace.

Le Conseil municipal

Le Conseil municipal est composé du maire et de 21 conseillers dont 16 représentent le Progrès civique, et 3 le Rassemblement populaire, 1 conseiller siégeant comme indépendant.

Les conseillers sont élus pour un mandat de quatre ans. La prochaine élection municipale à Québec est prévue pour novembre 1989.

Les séances du Conseil se tiennent en général deux fois par mois, sauf durant la période estivale. L'ordre du jour de ces séances est publié dans un journal local, le samedi précédant la séance.

Les séances du Conseil sont présidées par le président, qui est élu par les conseillers lors de la première séance suivant l'élection.

Les pouvoirs relevant du Conseil municipal sont définis à l'annexe 1.

Le Comité exécutif

Le Comité exécutif est composé du maire, qui est d'office président du Comité, et de quatre conseillers représentant chacun un secteur de la ville de Québec.

De plus, un maire suppléant est désigné par le maire parmi les membres du Conseil avec un mandat de trois mois, permettant ainsi à la majorité des conseillers du parti au pouvoir de siéger, à tour de rôle, au Comité exécutif. Ce comité siège à huit clos une fois par semaine, le mercredi matin sauf exception.

L'annexe 2 traite de pouvoirs étant sous la juridiction exclusive du Comité exécutif ainsi que ceux sujets à l'approbation du Conseil.

Le Directeur général

Le directeur général assure la continuité dans la gestion de la ville entre, d'une part, le niveau législatif (le Conseil municipal et le Comité exécutif) et, d'autre part, le niveau administratif qui regroupe les quinze services municipaux, le Bureau du vérificateur et les cinq organismes avec lesquels la Ville entretient des liens étroits et financiers, à savoir: la Commission de l'exposition provinciale, le Mail Centre-Ville, l'Institut canadien, qui administre le réseau des bibliothèques de Québec, l'Office municipal d'habitation de Québec et la Société municipale d'habitation Champlain.

Dans l'exercice de ses fonctions, le directeur général compte sur une équipe de quatre adjoints, chacun étant responsable d'un module regroupant plusieurs services auprès desquels il assure un contact direct.

Module I

- Communications
- Organisation du travail et de l'informatique
- Urbanisme

Module II

- Circulation et transport
- Entretien des équipements
- Ingénierie

Module III

- Contentieux
- Police
- Protection contre l'incendie
- Travaux publics

Module IV

- Finances
- Loisirs et Parcs
- Office de développement économique
- Personnel

La charte définit aussi les pouvoirs et devoirs du directeur général (voir annexe 3).

Situation américaine

Les Etats-Unis étaient, en 1776, une fédération de 13 colonies indépendantes de l'Angleterre. Le gouvernement local des Etats-Unis a ses spécificités, mais son cadre général reflète son origine britannique. A la fin du siècle dernier la corruption dans les affaires municipales et une trop grande "partisanerie" dans la gestion ont suscité un important mouvement de réforme. On voit donc apparaître, à cette époque, des Conseils municipaux calqués sur les conseils d'administration de grandes sociétés privées dont les succès à l'époque impressionnaient la population.

Les Etats-Unis sont une confédération de 52 états quasi-souverains. Dans ces états, nous retrouvons quatre paliers de gouvernements au niveau local, soit:

Les municipalités

Les municipalités américaines sont des créatures du gouvernement des Etats, ce qui a comme résultat une grande différence dans les pré-requis pour leur établissement à travers le pays.

En effet, sous la constitution fédérale, les villes n'ont pas de droits comme ville. Elles sont complètement ignorées par la Constitution. Le seul palier gouvernemental sous-national reconnu est l'Etat. La ville est donc inexistante dans son sens formel.

La relation entre le gouvernement fédéral et la municipalité est caractérisée par un paradoxe constitutionnel et politique. Malgré l'augmentation du réseau de communication direct ou indirect entre les gouvernements locaux et les agences fédérales, la ville continue d'être la créature des gouvernements de l'Etat.

Toutes sont incorporées selon l'une des méthodes suivantes:

- une charte spéciale d'après laquelle toutes les municipalités sont établies par un acte distinct de la législature de l'état;
- une loi générale par laquelle les chartes sont attribuées aux municipalités selon la population, leur situation géographique, leur valeur (assessed valuation);

- une charte optionnelle où les électeurs choisissent leur forme de gouvernement local;
- l'autonomie (home rule) par cette méthode, les citoyens peuvent élire une commission de la charte pour présenter à la législature de l'état et aux électeurs, un document mettant en place la structure et l'organisation du gouvernement local.

Dans l'ensemble, les fonctions des municipalités incluent la police et la protection contre l'incendie, les travaux publics, les bibliothèques, les parcs et espaces verts, les utilités publiques, le zonage et l'aménagement du territoire. Elles peuvent aussi inclure, dans certains cas, la santé publique, les aéroports, la gestion des ports et des appartements à prix modiques.

Il existe trois formes de gouvernement municipal aux Etats-Unis. Ce sont:

- maire - conseil que l'on peut subdiviser en "maire faible" (conseil-comité) et "maire fort"
- commission
- conseil - directeur général

Maire - Conseil

Dans le premier cas, le Conseil est composé de trois à cinquante membres qui sont élus à la majorité des votes de leur district électoral. Les conseillers peuvent aussi être élus par la population ou par une combinaison des deux systèmes. Le terme est généralement de deux à quatre ans. Habituellement le maire est le président du Conseil. Les pouvoirs de ce Conseil sont d'édicter des ordonnances, d'adopter le budget annuel, d'autoriser les prêts et d'établir les taux de taxation.

Dans les municipalités où nous retrouvons la formule "maire faible", le Conseil peut aussi émettre les permis d'alcool, évaluer les besoins en services tels que la pose d'une conduite principale, la construction de trottoirs ou de caniveaux, déterminer les nouveaux tarifs et approuver les contrats.

Pour l'aider dans son travail, le Conseil peut créer des comités dont le nombre et la taille varient d'un endroit à l'autre. En plus d'étudier et de faire des recommandations sur les activités de la municipalité, les comités que l'on retrouve dans des municipalités où le maire est "faible" peuvent aussi superviser l'administration journalière des différents services.

Le chef exécutif dans cette forme de gouvernement local est le maire, qui est généralement élu pour un mandat de deux à quatre ans. Dans les municipalités "maire faible" les pouvoirs du maire sont limités.

Par contre dans la forme "maire fort", le maire exerce un leadership sur tous les départements de la municipalité, par son pouvoir

d'embaucher ou de congédier les directeurs de service et d'émettre des directives ou instructions.

De plus, dans les grandes villes, le maire peut avoir recours à un administrateur pour l'assister dans la supervision des activités journalières. Cet administrateur se rapporte directement au maire et non au Conseil ou à l'électorat.

Dans toutes les municipalités ayant cette forme de gouvernement local, le maire peut proposer des ordonnances et des résolutions, préparer le budget et avoir droit de veto sur toutes les mesures passées par le Conseil; ce droit peut être cassé par la majorité (2/3 ou 3/4 des votes des membres du Conseil). Le maire peut avoir aussi le pouvoir d'investigations sur toutes phases de l'administration municipale et prendre les mesures qui s'imposent. De plus, le maire "fort" et le maire "faible" sont tous les deux les représentants officiels de la municipalité devant les visiteurs et lors des festivités.

Les commissions

Dans les municipalités où cette forme de gouvernement est utilisée, les commissions sont habituellement composées de trois à sept membres élus pour un terme de quatre ans. Ce Conseil passe les ordonnances, fixe le taux de taxation, engage et congédie le personnel, détermine le budget annuel et adopte les politiques générales concernant l'administration municipale. Il peut aussi engager plusieurs personnes pour siéger sur des comités ou des commissions, pour travailler dans des domaines tels que la santé, le réseau de bibliothèques et le domaine récréatif.

Individuellement, les membres de ces commissions supervisent l'administration journalière des services de la ville dont le nombre équivaut au nombre de membres.

Parmi ces membres, un maire est nommé, soit par la population, soit par les membres eux-mêmes. Il ne se distingue des autres membres que par ses fonctions cérémoniales.

Le Conseil - Directeur général

Dans cette forme de gouvernement, le Conseil est composé de trois à neuf membres. Il passe les ordonnances, fixe le taux de taxation à l'intérieur des limites de la charte, détermine le budget et engage le directeur général.

Dans la majorité des villes utilisant cette formule, le maire est choisi par les membres du Conseil. Bien qu'il préside les séances du Conseil, son rôle reste surtout cérémonial. De plus, la charte peut lui donner des pouvoirs supplémentaires, comme la désignation des citoyens siégeant sur les comités.

Le directeur général est le chef exécutif qui supervise directement l'administration municipale, engage les directeurs de service et peut les congédier. De plus, il est le coordonnateur de toutes les opérations de la municipalité.

Il intervient auprès des membres du Conseil pour la formulation et la révision des politiques, voit à la préparation du budget annuel qui est par la suite soumis au Conseil pour révision et adoption, fait rapport au Conseil et présente aux citoyens un rapport annuel sur les activités de la municipalité.

Les districts spéciaux

Le palier de gouvernement le plus courant aux Etats-Unis est le district spécial, en majorité, ce sont des districts scolaires. Les autres produisent des services tels que la protection contre l'incendie, aqueducs et égouts, conservation du sol.

La création de ces districts a eu pour effet de rendre difficile la planification et le développement des métropoles et des régions, car il n'y a pas de programmes urbains fédéraux, mais des programmes qui sont administrés indépendamment les uns des autres.

Les comtés

Les comtés américains sont des unités de gouvernement non incorporées qui agissent comme agents des gouvernements de l'Etat. Dans les états de la Nouvelle-Angleterre, le comté est considéré comme district judiciaire, dans les états du sud et du Far-West, ils représentent les seules unités de gouvernement local pour tout le territoire à l'extérieur des municipalités, et sont responsables des Cours de justice, de l'éducation, de la santé publique, du bien-être social, des travaux publics et du système routier.

Les résidents paient des taxes aux comtés avant de payer celles dues aux municipalités. Même si certains services sont fournis par les comtés aux résidents des municipalités, les comtés n'exercent pas de contrôle sur les opérations des territoires urbains.

Le principal organisme gouvernant le comté peut, dépendamment des états, s'appeler "Comité des superviseurs", "les commissaires", "les Législateurs". Le nombre et le mode de composition de ces organismes varient d'un état à l'autre. Les membres y sont élus pour un terme variant entre deux et quatre ans.

En général, ces organismes peuvent lever des taxes, émettre des obligations, maintenir l'ordre et faire appliquer la loi, prendre soin des prisonniers, faire des élections, entretenir les routes, prendre soin des enfants abandonnés et assumer certaines responsabilités en matière d'éducation. De plus, ils peuvent exercer des pouvoirs qui leur sont conférés par l'Etat, tels que l'aménagement du territoire et le zonage du comté, l'habitation et certaines activités en matière de santé publique et de loisir.

La majorité des gouvernements de comtés se caractérisent par un nombre important d'officiers qui partagent leurs responsabilités avec les membres du comité de comté.

Les cantons

Les cantons existent dans la moitié des états américains. Ils sont habituellement ruraux, peu peuplés. Ils sont présentement en voie de disparition.

Rôle de l'état

En plus de fournir une charte déterminant la structure et l'éventail des pouvoirs de la municipalité, l'Etat exerce un contrôle direct et indirect sur les activités des municipalités. Il peut fournir son accord avant que certains engagements soient pris par la municipalité, surtout dans les domaines financiers (émission d'obligations et hausse du taux de taxation) et des travaux publics (travaux d'aqueducs et d'égouts).

L'Etat peut aussi émettre des règles établissant des procédures uniformes en matière de finances, de santé publique, d'éducation. Des inspections et vérifications sont alors exécutées afin de vérifier que ces règles sont bien appliquées par les municipalités.

De plus, certaines fonctions des municipalités peuvent être transférées temporairement ou de façon permanente à des agences de l'Etat. Dans certains états, l'embauche d'officiels doit être approuvée avant l'entrée en fonction. L'Etat peut nommer des officiels, si la municipalité fait preuve de négligence à cet égard. De plus, le gouverneur de l'état a le pouvoir de démettre de leurs fonctions les officiels municipaux, pour négligence ou mauvaise conduite.

L'Etat exerce aussi un contrôle indirect sur les municipalités, en donnant des conseils et de l'assistance sur des sujets touchant le fonctionnement de toute la municipalité, à la demande de celle-ci. L'Etat peut aussi demander différents rapports, particulièrement dans les domaines des finances et de la santé publique. L'Etat peut aussi revoir les actions municipales qui touchent l'émission des obligations, le fardeau fiscal et l'achat de propriétés.

Par son système de subventions aux municipalités, l'Etat peut établir des standards concernant l'administration et la gestion du personnel et faire des inspections périodiques.

Rôle du gouvernement fédéral

Des subventions peuvent aussi être acquises du gouvernement fédéral, pour la rénovation des quartiers défavorisés et l'habitation, la construction des autoroutes et des aéroports ainsi que pour la défense civile. Comme pour celles de l'Etat, l'obtention de ces subventions du gouvernement fédéral implique l'observance de certaines règles en matière d'administration et de gestion du personnel et demande la rédaction de plusieurs rapports et statistiques.

De plus, la municipalité peut obtenir du gouvernement fédéral des conseils et de l'assistance dans des domaines tels que l'administration de la police, la santé publique et le bien-être social, la délinquance juvénile et l'éducation.

Comparaison entre les deux pays

Il existe certaines différences entre les municipalités canadiennes et américaines. Celles qui sont proposées ne sont pas exhaustives mais vous donnent un aperçu de ce qui les distingue.

Au Canada, les officiers de la municipalité sont des employés permanents; en effet, ceux qui travaillent pour la municipalité peuvent y rester tant et aussi longtemps qu'ils font du bon travail. Il n'est pas question pour un nouveau gouvernement de se départir des cadres supérieurs ou de les remplacer à leurs postes. Cette façon de voir les choses par les canadiens permet de faire la différence entre les affaires publiques et les affaires politiques.

Les maires canadiens sont généralement dépendants de leur Conseil. Ils doivent donc exercer leur influence afin d'obtenir la majorité des votes au Conseil. Les maires doivent donc travailler avec les membres du Conseil afin d'établir un consensus. Il n'y a pas vraiment de division de pouvoir.

Une autre différence se situe au niveau des relations avec les gouvernements supérieurs. Plusieurs villes américaines sont créées par des chartes qui leur donnent certains droits que personne peut attaquer. Au Canada, les municipalités sont des créatures de leurs provinces; elles sont donc créées par une loi provinciale et travaillent sous la direction de leur gouvernement provincial respectif. Par contre, la majorité des municipalités ont une faible relation avec le gouvernement fédéral et ne sont pas impliquées au niveau des politiques nationales.

De plus, aucune municipalité canadienne ne peut budgétiser de déficit, ni permettre d'exemption au niveau des taxes foncières. Les obligations ne peuvent pas être vendues sans l'accord du gouvernement provincial. Les villes canadiennes ne peuvent donc pas faire faillite, elles sont solides financièrement.

Au niveau du mix urbain, les centres-villes américains sont plus pauvres et sont habités par moins de familles que les villes canadiennes.

Au niveau du transport, les villes canadiennes ont trois fois plus de transports en commun que les villes américaines; par contre, ces dernières ont quatre fois plus de kilomètres d'autoroutes per capita que celles du Canada.

Une autre différence se situe au niveau de la criminalité. Le taux de violence dans les villes américaines est, de beaucoup, supérieur à celui des villes canadiennes. Il est environ cinq fois plus élevé.

LES PROBLEMES DE GESTION DE LA DECENTRALISATION
AU BURKINA FASO: ORGANISATION ET STRUCTURES

PAR

MONSIEUR KOUKA ERNEST ILBOUDO, MAITRE ASSISTANT, ECOLE
SUPERIEURE DE SCIENCES ECONOMIQUES, UNIVERSITE
DE OUAGADOUGOU, BURKINA FASO

INTRODUCTION

Problématique

Que l'on considère le concept sous son aspect administratif ou économique, l'on peut affirmer que le Burkina Faso a une expérience certaine en matière de décentralisation.

Sur le plan administratif, le Burkina a vécu l'expérience de la décentralisation de l'administration générale, celle des différents départements ministériels, mais aussi celle d'autres structures échappant au contrôle direct de l'Etat.

- Trois grandes étapes ont marqué la réorganisation de l'administration territoriale du Burkina depuis l'indépendance. Les textes de référence en la matière sont la Loi 21 - 60 AN du 2 février 1960, l'Ordonnance no. 74-45/PRES/IS/D du 2 juillet 1974 et l'Ordonnance no. 83-21 du 14 novembre 1983. Avec la mise en application de ces textes, on peut identifier les niveaux et nombres de structures aux dates ci-après:

- Depuis la réforme de 1983, beaucoup de départements ministériels ont créé des antennes dans les provinces et les autres circonscriptions administratives. Il faut noter toutefois que tous les ministères n'ont pas atteint le même stade de décentralisation dans la mesure où certains quadrillent la totalité du pays alors que d'autres n'en couvrent qu'une partie. Ces services fonctionnant en général sur la base de projets financés par l'extérieur sont nettement mieux nantis que ceux de l'Administration générale.

Dynamique de la réorganisation administrative au Burkina (+)

1962	40 cercles	29 subdivisions	33 postes administratifs	4 communes		
1970	44 cercles	65 subdivisions	83 collectivités rurales	6 communes		
1982	11 départements	89 sous-préfectures	202 arrondissements	21 communes	7679 villages	
1987 (mai)	30 provinces	300 départements		100 communes	7679 villages	Secteurs

Source: Tableau construit à partir de données tirées de B.M. Sandaogo: "La gestion du personnel des collectivités locales au Burkina". Cahiers de l'Université de Perpignan. Le Droit de la Fonction Publique dans les pays d'Afrique de l'Ouest.

Déconcentration des services d'Etat

Ministères couvrant la totalité du pays		
Ministères ayant des antennes dans chaque province (ou département ou village)	Ministères n'ayant des antennes que dans quelques provinces	Ministères couvrant partiellement le pays
<ul style="list-style-type: none">- Education nationale- Santé et action sociale- Environnement et tourisme- Sport- Justice- Défense	<ul style="list-style-type: none">- Information- Equipement- Travail, FP sécurité sociale- Agriculture élevage- Plan et coopération- Action coopérative pays- Commerce et app. du peuple- Ressources finances et budget	<ul style="list-style-type: none">- Ens. supérieur- Relations ext.- Promotion eco.

- Parmi les structures non contrôlées directement par l'Etat, on peut citer les coopératives et précoopératives, les groupements à but spécifique (associations de parents d'élèves, comités de point d'eau ...), les groupements à caractère plus ou moins traditionnel (classes d'âge, tontines ...), le secteur privé à proprement parler, les ONG qui ont une présence massive et jouent un rôle économique et social particulièrement important à travers les régions.

En matière de décentralisation spatiale, le Burkina comme beaucoup d'autres pays, a développé des mesures tendant à renforcer les capacités d'intervention des collectivités locales, indépendamment des compétences qui leur sont classiquement reconnues sur le double plan économique et social. On peut citer dans cet ordre d'idées, la politique des centres secondaires (ou de villes moyennes), la décentralisation des investissements entreprise lors de l'élaboration et la mise en oeuvre des programmes et plans de développement.

S'il est donc indéniable que le Burkina a une expérience certaine en matière de décentralisation, il importe tout de même de porter une appréciation sur la portée et les limites de cette pratique car traiter de décentralisation, c'est non seulement décrire les structures décentralisées en tant que telles, mais également et peut être surtout examiner de près les questions de moyens, de fonctionnement et de gestion de ces structures dans la mesure où l'on admet que la condition primordiale d'une réelle décentralisation est la libre administration ou l'autonomie de gestion qui est à la fois politico-juridique, financière et technique. Encore faut-il

souligner avec force que la décentralisation n'est pas une fin en soi, mais plutôt un moyen pour réaliser les objectifs poursuivis dans le cadre de la planification régionale et l'aménagement du territoire et d'une manière générale en matière de politique de développement:

favoriser la croissance économique maximum par l'utilisation optimum des ressources disponibles dans toutes les localités;

réaliser la justice sociale en associant les couches sociales de toutes les régions (et non pas seulement celles des zones favorisées notamment des centres urbains) à la répartition du revenu national.

La présente intervention se propose de discuter des problèmes de gestion de la décentralisation au Burkina Faso à travers les questions ci-après: les pouvoirs locaux ont-ils l'autorité légale pour gérer les affaires locales? Leur lègue-t-on suffisamment de pouvoir pour résoudre leurs propres problèmes? ont-ils les ressources requises pour faire face aux exigences de développement? Gèrent-ils et exploitent-ils au mieux les ressources disponibles et potentielles? Tous les agents susceptibles de contribuer au développement sont-ils mis à profit? La répartition des compétences et des moyens entre les différents niveaux du pouvoir est-elle la plus efficiente?

Plusieurs ordres de facteurs se conjuguent pour limiter la portée de la décentralisation au Burkina Faso. L'on peut citer entre autres:

les faiblesses dans la conception et la coordination de la décentralisation;

l'insuffisance dans le soutien politique et administratif;

la pénurie des ressources (matérielles, humaines et financières);

l'absence quasi complète de l'intervention du privé dans les collectivités décentralisées etc...

Des faiblesses notables dans la conception et la coordination en matière de décentralisation

Une des grandes lacunes de la décentralisation administrative et spatiale réside dans la conception même de cette décentralisation.

Dans bien de cas, la mise en place des structures décentralisées s'est faite sans études préalables et sans tenir compte donc des implications à moyen et long termes dans le domaine des charges récurrentes. Les besoins en personnel, en matériel de fonctionnement et en ressources financières n'ont pas toujours fait l'objet d'évaluation rigoureuse préalable. Parfois les nécessités politiques - toujours justifiées d'ailleurs - l'ont emporté sur les autres considérations (techniques, juridiques, économiques). Dans ces conditions, l'on conçoit aisément que la répartition des compétences entre pouvoir central et collectivités locales ne repose pas toujours sur une appréciation exacte des capacités de l'un et des autres. Cette observation vaut surtout pour ce qui concerne les activités économiques tout comme les

activités sociales qui sont le domaine d'intervention prioritaire des collectivités locales à côté des tâches d'administration générale.

Des lacunes sérieuses subsistent quant à la répartition des investissements selon les échelons (Etat, collectivités locales). Bref, affirmer par exemple que la province doit promouvoir le bien être économique et social de ses habitants, c'est bien, mais préciser ce qui doit être fait tout en laissant des possibilités de prendre des initiatives nouvelles, n'est-ce-pas mieux?

La décentralisation s'est souvent effectuée sans réelle coordination

La création d'antennes régionales par les départements ministériels s'est souvent faite sans coordination. Chaque Ministère choisit ses découpages propres. Défaut de moyens? Choix délibéré? Toujours est-il que l'harmonisation n'a pas toujours été réalisée.

On signalera surtout que le mariage entre structures de planification et structures administratives classiques reste à sceller. Le Ministère du Plan, chargé de concevoir l'allocation spatiale des investissements s'est trouvé en retard par rapport à d'autres ministères (en matière de régionalisation) si bien que les plans de développement ont été la plupart du temps élaborés avant d'être régionalisés. De ce fait même, ils ont manqué d'information fort précieuses venant de la base. Les efforts réels observés dans ce sens lors de l'élaboration du Plan 1986-90, restent insuffisants. Le fait que certains projets de développement intégré couvrant le ressort territorial de plusieurs DRPC à la fois semble constituer un handicap pour les planificateurs régionaux. Aujourd'hui encore, les antennes du Ministère du Plan (dont la création est amorcée depuis 1978), demeurent des Aires d'animation et des services d'appui aux Hauts-Commissaires. Elles ont certes une existence légale, mais leur pouvoir réel quant à l'orientation générale de la stratégie de développement régional reste restreint.

La Commission Nationale d'Aménagement qui en principe, doit avoir les moyens de décider d'une politique globale de décentralisation rationnelle, n'a pas encore parachevé ses divers schémas d'aménagement.

Une absence quasi complète du secteur privé

Dans les activités économiques, on aurait pu penser qu'étant donné l'incapacité de l'Etat à satisfaire la demande, que le secteur privé y intervienne. En tout cas, dans certains pays, cette intervention a été salutaire. Cependant, il n'en est rien (ou presque rien) même pas dans les communes. Les subventions à des entreprises privées restent assez marginales. La politique d'incitations elle même semble n'avoir pas été tenté en dehors bien entendu de la mise en place des équipements de base par l'Etat.

Des insuffisances significatives dans le soutien politique et administratif

Au Burkina Faso, la volonté politique dans le domaine de la décentralisation des structures a toujours été affirmée, surtout depuis 1983. Toutefois, le soutien politique à la décentralisation affective reste quelque peu formel parce que l'octroi de l'autonomie à ces collectivités qui est la pierre angulaire de la décentralisation n'est pas très net. En effet, tout en encourageant le développement des initiatives locales avec les Comités Révolutionnaires et le principe de compter sur ses propres forces, les Autorités gardent un strict contrôle des collectivités locales par l'intermédiaire des Hauts-Commissaires qui sont nommés par l'Etat et font partie intégrante de l'exécutif politique. En fait la crainte a toujours été grande que les pouvoirs locaux ne deviennent trop "indépendants".

Des ressources très limitées pour des ambitions et des nécessités de développement très élevées

Les ressources financières

Les problèmes que soulève la question des ressources financières aux niveaux des provinces, des communes et des départements sont très nombreux. On peut citer entre autres la modicité de ces ressources, leur utilisation finale (fonctionnement - investissement), les difficultés de leur recouvrement, le manque de texte clair régissant leur répartition entre les différentes collectivités etc...

Les collectivités locales, particulièrement les provinces ne reçoivent que des ressources nettement insuffisantes ne leur permettant pas d'envisager des actions autonomes et significatives pour le développement économique et social de la province. Parmi les multiples causes de cette pénurie, il convient de mentionner la faible rentabilité des impôts et l'incapacité même des collectivités locales à les recouvrer, faute de moyens. Il est intéressant de signaler que les subventions de l'Etat n'évoluent pas avec les besoins exprimés par les collectivités locales. Les ventes de biens et services ne rapportent pas non plus d'importants revenus. Les impôts, taxes et assimilés qui traduisent le mieux l'autonomie des provinces et leur capacité d'action ne rapportent en règle générale que 50 pour cent des recettes totales.

Par ailleurs, les maigres ressources collectées ne servent qu'aux dépenses de fonctionnement.

Les sources de revenus sont trop variées et d'une clarté insuffisante.

- Tout comme pour les provinces, les ressources des communes et des départements semblent trop variées et complexes. Dans ces conditions, le recouvrement est aléatoire étant donné la faiblesse numérique du personnel ainsi que la faiblesse de son niveau d'instruction (de formation).
- Par ailleurs, il n'existe pas un principe (codifié) clair en matière de répartition du produit des impôts entre collectivités

locales. Dans la pratique cependant, la question se règle de la manière ci-après.

Tout impôt local perçu sur le territoire d'une commune lui revient. Les impôts perçus en dehors des Communes reviennent à la province. En fait, cette partie extra-communale est perçue dans les départements. Le problème se pose alors de savoir à qui la verser?

Certaines provinces considèrent que cette recette revient à la province, mais reversent 80 à 90 pour cent au Département sur le territoire duquel il a été perçu. Dans d'autres par contre, on considère qu'elle revient au Département mais celui-ci doit reverser 10 pour cent à la province.

On peut observer en définitive que sur le plan financier, les provinces n'ont pas une assise solide. Leurs budgets apparaissent comme des sommes de budgets départementaux. Les communes sont dans cet esprit, mieux nanties, d'autant plus que les matières imposables sont généralement localisées dans leur ressort territorial (patente, taxe sur les véhicules à moteur, contribution mobilière ...).

Les ressources humaines

Il convient de distinguer le personnel propre aux collectivités locales (Provinces, Communes) et retribué sur leurs budgets propres et le personnel mis à disposition par l'Etat et travaillant dans les provinces. Tous les avis convergent sur le fait que le personnel local est insuffisant et en quantité et en qualité. Ce personnel a par ailleurs une situation peu enviable tant du point de vue du statut que de la rémunération et des avantages.

Ainsi en 1970, l'effectif des agents locaux était estimé à 3383 dont 2130 agents pour les collectivités rurales et 1253 pour les Communes. Et dans ce total, on ne comptait que 3 cadres supérieurs et 14 cadres moyens et de maîtrise pour les municipalités (dont un seul cadre moyen pour toutes les collectivités rurales). Le gros du contingent était constitué de manoeuvres. Il y a donc manifestement une carence d'encadrement.

Aujourd'hui encore, la même situation persiste et a peut-être même tendance à s'aggraver. Certaines communes ne disposent même pas d'un seul agent (cadre) en dehors du Maire qui est d'ailleurs un agent de l'Etat. Les rares agents locaux les plus qualifiés sont du niveau BEPC. A Ouagadougou, on notera tout de même qu'il y avait (en 1985-86) 109 cadres sur 459 agents soit 23,74 pour cent. Mais Ouagadougou n'est-elle pas une exception?

On observe la même situation au niveau des provinces où (à l'exception du Kadiogo), sur l'ensemble des agents, on compte 38,75 pour cent de manoeuvres, 20,76 pour cent de matrônes. Dans certaines provinces, on totalise 30 agents au plus: Oudalan (18), Tapoa (21), Kéné Dougou, Namentenga, Nahouri, Soum (30).

En résumé, l'on a affaire à un personnel insuffisant, "incertain" sur le plan statutaire et mal rémunéré (+) et sans perspective. Il n'est

guère étonnant que ce personnel manque souvent de motivation et qu'il soit de faible rentabilité.

Quelles suggestions peut-on faire pour espérer une amélioration de la situation?

Quelques axes de réflexion peuvent être prospectés pour servir de base à la recherche de solutions de déblocage.

- On pourrait prioritairement songer à améliorer la conception de la décentralisation et définir de manière beaucoup plus rationnelle les compétences devant échoir à chaque collectivité décentralisée.
 - En second lieu, l'on pourrait chercher à étendre l'intervention du secteur privé pour suppléer l'incapacité du secteur public à satisfaire la demande des populations. Bien entendu ce type d'action devra respecter le principe de base qui sous-tend l'action du secteur public à savoir offrir le service à moindre coût. Cet encouragement à l'intervention du secteur privé prend plusieurs formes: octroi de concessions, subventions, mesures d'incitations (exonération par exemple).
 - En troisième lieu, il paraît utile de réfléchir sur les conditions et les moyens d'améliorer les ressources réelles et financières afin de donner aux collectivités locales une plus grande capacité d'action dans l'accomplissement de leur mission: augmentation du nombre d'agents, amélioration de leur niveau de qualification par des stages de formation, intéressements divers...; meilleure conception des matières imposables, amélioration du recouvrement, utilisation à des revenus à des fins plus productives ...
- (+) GUENGANT note dans son rapport de mission que la rémunération s'échelonne de 30000 FCFA à 45000 FCFA dans la majorité des cas. En fait, certains agents ne touchent que 20000 FCFA.
- En cinquième position, il convient de souligner l'intérêt qu'il y a à simplifier les méthodes de planification et de gestion ainsi que les modalités d'organisation. Les méthodes simples sont accessibles et partant adaptées au niveau des acteurs locaux: imposables, bénéficiaires des services et agents locaux eux-mêmes. En tout cas les méthodes sophistiquées et ambiguës ont beaucoup de chance de désorienter les uns et les autres et partant d'échouer. L'expérience du PPD et du Plan quinquennal est éloquente à cet égard.
 - En sixième lieu, on insistera sur la nécessité de l'organisation des populations locales. Ce point est d'une très haute importance. L'organisation (surtout sur des bases démocratiques) constitue le meilleur moyen d'éveil de la conscience politique et civique. Elle confère non seulement un important pouvoir revendicatif, mais aussi une grande capacité de participation aux populations locales. L'essentiel est que ces populations puissent contrôler ce qui se fait. Au Burkina Faso, l'exemple des groupements villageois, des

ONG, des associations de Parents d'Elèves, des CR etc., est très riche d'enseignements.

BIBLIOGRAPHIE

Séminaires, colloques, conférences

- G.J. Gbidi "Privatisation et intérêt public: perspectives des collectivités locales" Conférence sur la privatisation des services urbains du 31 mai au 3 juin 1988, Lomé - Togo. Bureau Régional pour l'Habitat et le Développement Urbain Afrique Occidentale et Centrale.
- Ph. Harding "Le renforcement des capacités locales de gestion en vue de la croissance économique: le cas de la Côte d'Ivoire. Conférence de l'Afrique sub-saharienne sur les villes-marchés et le développement rural: relations économiques et sociales. Yamoussoukro, Côte d'Ivoire du 8 au 13 janvier 1989. Sous l'égide du Bureau Régional de l'Habitat et du Développement Urbain, l'USAID et le Gouvernement de Côte d'Ivoire.
- Dennis A. Rondinelli "Gestion et financement de la décentralisation: problèmes et possibilités en Afrique" Communication à la Conférence Régionale sur la Gestion et le Financement de la Décentralisation. Abidjan Côte d'Ivoire du 27 septembre au 1er octobre 1987 sous l'égide du BRH DU et l'USAID.

Rapports de consultants et d'experts

- Alain Guengant "Les finances des administrations publiques au Burkina Faso". Mission PNUD du 2 au 15 décembre 1985 dans le cadre du Projet BKF/82/010 d'assistance à la planification et au développement. Rapport no. 1-C.
- "Un scénario de décentralisation dans le cadre du programme de développement des villes moyennes: la fiscalité". Mission PNUD effectuée en février - mars 1989 dans le cadre du Projet BKF/88/010 d'appui à la planification économique Rapport no. 05-C.
- André Rubio Rapport de la Mission PNUD effectuée du 27 mai au 29 juin 87 dans le cadre du Projet BKF/82-D 10. Appui à la planification régionale - domaines de l'étude:
- les capacités des provinces
la maîtrise d'ouvrage des investissements
la planification financière

André Rubio Rapport provisoire de mission PNUD effectuée en janvier - février - mars 1988 dans le cadre du Projet BKF/82/010. Appui à la Planification Régionale. Domaines de l'étude:

répartition des investissements planifiés ressources des collectivités locales nécessaires à leur prise en charge.

Edgar Reveiz "Une conception opérationnelle de l'Aménagement du territoire comme ensemble cohérent de politiques régionales et urbaines". Rapport no. 43-E. rédigé dans le cadre du Projet BKF/82/010: Assistance à la planification et au développement. Janvier 1988.

Jean Jacques Faucher et Gérard Chambras (CRDI) "Les structures décentralisées: la couverture des charges récurrentes et le développement en milieu rural sahélien." OCDE - CILSS 1985.

André Barrielle "Planification régionale: Analyse institutionnelle, bilan et perspectives." Mission PNUD effectuée du 18 août au 8 septembre 1987 dans le cadre du Projet BKF/82/010. Assistance à la planification et au développement. Rapport no. 21-C.

Vincent de Hert Etude sur les compétences et les ressources des collectivités locales au Burkina Faso. Première étape: inventaire des textes, octobre 1988. Etude réalisée sur demande du PNUD - Projet BKF 88/10.

Groupe d'enseignants de l'Ecole supérieure de droit (ESD)

Etude sur les compétences et les ressources des collectivités locales au Burkina Faso.

Deuxième étape: analyses et suggestions février 1989. Etude réalisée sur demande du PNUD, Projet BKF/88/010.

Autres

Ministère de l'administration territoriale du Burkina

Budgets des province et communes: exercices 1988 et 1989

FAO "Formation pour la planification décentralisée"
Leçons tirées de l'expérience par Materne Haetz et Maria G. Quietí. Rome 1987

Baloma Marcel Sandaogo

"La gestion du personnel des collectivités locales au Burkina Faso" tiré de cahiers de l'Université de Perpignan , "Le droit de la fonction publique dans les pays d'Afrique de l'Ouest, 1989.

Jacques Baguenard "La décentralisation" que sais-je? PUF 1985.

Ernest Ilboudo "Dépendance et structuration de l'espace économique en Afrique de l'Ouest" ESSEC/CEDRES, juillet 1986.

"Les inégalités de développement régional au Burkina Faso" ESSEC/CEDRES mai 1987.

"Dépendance économique et stratégie de développement régional. L'exemple du Burkina Faso" ESSEC/CEDRES, juillet 1987.

"Evolution récente des villes moyennes du Burkina Faso investissements publics et politiques de développement à Koudougou, Banfora, Ouahigouya, Kaya, Fada N'Gourma, Gaoua". Rapport de recherche effectuée en collaboration avec des chercheurs du GLYSI (CNRS) et de l'IRSSH (CNRST). Document GLYSI no. 3/88, juillet 1988.

"L'aménagement urbain à l'épreuve du quotidien" article rédigé en collaboration avec B. Ganne Glysi (CNRS. France). Publié dans politique africaine no. 34 pp. 89-102.

LA DECENTRALISATION ET LE SECTEUR PRIVE: LES
POSSIBILITES DE STIMULER LE DEVELOPPEMENT
ECONOMIQUE DANS LES COLLECTIVITES LOCALES

PAR

MONSIEUR YOUSOUF OUEDRAOGO, PRESIDENT DU CONSEIL
REVOLUTIONNAIRE ECONOMIQUE ET SOCIAL - BURKINA FASO

INTRODUCTION

La situation du secteur privé dans l'économie nationale

Place et rôle

Au Burkina Faso, le secteur privé a de tout temps occupé une place importante dans l'économie nationale. En effet, prépondérantes dans presque dans tous les secteurs économiques comme le commerce, l'industrie, l'artisanat et l'agriculture, les activités de ce secteur contribuent à la consolidation et à l'épanouissement de notre économie nationale. En témoigne les situations suivantes:

- o L'agriculture, principale activité productive du pays et essentiellement caractérisée par la prédominance des petites exploitations familiales. Sa part dans le PIB est d'environ 40 pour cent.
- o L'industrie, malgré son faible taux dans le PIB (12 pour cent environ) est essentiellement l'oeuvre des investissements privés.
- o Quant au commerce et l'artisanat, ils sont généralement le domaine d'activités de sociétés et d'opérateurs privés.

Une situation qui traduit incontestablement, la place et le rôle de ce secteur dans notre économie. A ce titre sa prise en compte dans la mise en oeuvre de la politique de développement national, est une donnée incontournable.

Pour s'en convaincre, il suffit de remarquer que les différents plans de développement économique réalisés jusqu'à ce jour, ont toujours accordé une large place aux investissements privés. A ce sujet, sa contribution au financement du premier plan quinquennal de développement populaire est éloquent: 165 milliards de FCFA soit environ 31,4 pour cent

du total de la formation brute de capital. Cet exemple illustre assez bien l'importance du secteur privé dans l'économie burkinabè. Cependant si la contribution de ce secteur est évidente, il n'en demeure pas moins qu'un certain nombre de facteurs limitent l'apport efficient de ce dernier dans l'amélioration de la situation économique générale, l'investissement privé productif en l'occurrence.

Les obstacles à la promotion du secteur privé

La situation économique actuelle du Burkina Faso, ne permet pas à l'Etat tout seul de faire face aux multiples tâches de développement économique et social. En effet, les besoins économiques et sociaux sont immenses et les différents secteurs de l'économie n'arrivent pas à produire les biens nécessaires à la satisfaction de ces besoins fondamentaux. Les secteurs productifs comme l'agriculture, l'industrie restent peu performants; quant aux secteurs de soutien à la production, ils restent en général peu développés. Une situation d'ensemble qui traduit en fin de compte le manque de dynamisme de notre économie et dont une des causes réside dans la faiblesse de l'investissement en général, l'investissement productif en particulier. Le secteur privé en général, le secteur privé national en particulier reste marqué par cet état de fait. Les raisons sont simples: elles font partie d'un ensemble de problèmes qui sont d'ordre institutionnels, financiers, organisationnels.

Les blocages institutionnels à la promotion des investissements privés

Ils sont essentiellement liés à certaines situations rencontrées dans notre système fiscal et dans le code des investissements. Au niveau du système fiscal, on peut relever les facteurs défavorables suivants:

- o La complexité des mesures existantes. En effet les mesures de faveur prévues par le code des impôts pour stimuler les investisseurs ne sont pas toujours faciles à appliquer, de sorte qu'elles perdent quelque peu leur utilité.
- o Le caractère restrictif de certaines incitations. L'exonération temporaire ne s'applique qu'aux entreprises des secteurs industriels, agricoles et miniers. Les autres activités telles que l'hôtellerie, le secteur du bâtiment et assimilé ne sont pas concernées.
- o La forte pression fiscale. Elle a des effets négatifs sur l'investissement de l'activité économique. Quant au code des investissements, malgré les régimes de faveur qu'il accorde, il reste moins attractif (suppression de la convention d'établissement; non exonération des entreprises de l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux; de la taxe sur le chiffre d'affaires pendant les premiers exercices).

Les blocages financiers

Ils limitent considérablement l'investissement privé, en l'occurrence ceux opérés par les opérateurs économiques nationaux. En effet, les institutions financières se détournent des opérations de moyens et longs termes au profit des services comme le commerce, les assurances, etc... Cette situation s'explique essentiellement par le manque de fonds de garantie qui ne permet pas à ces institutions financières (à cause du risque) d'octroyer des financements adéquats aux opérateurs économiques qui en font la demande.

Les blocages organisationnels

Ils sont liés à la faiblesse de l'encadrement et de l'assistance aux promoteurs économiques. Ce qui se traduit par un manque de suivi de ces promoteurs en matière de gestion, de formation et d'encadrement. A cela s'ajoute le faible niveau d'instruction de la plupart des opérateurs économiques nationaux. Autant de problèmes qui ne favorisent pas la promotion des investissements privés dans notre pays. Face à cette situation et tenant des possibilités du secteur privé dans l'amélioration de la situation économique, le Front Populaire dans son action en matière de politique économique a décidé de lui accorder une place de choix.

Importance particulière accordée au secteur privé par le Front Populaire

Aujourd'hui le secteur privé bénéficie de soins et de soutiens qui traduisent l'importance du rôle que l'Etat voudrait le voir jouer dans l'économie du pays. C'est ainsi que depuis l'avènement du processus de rectification, au regard des faiblesses de notre tissu économique et dans les moyens limités de l'Etat, le Front Populaire s'est donné comme objectifs:

la création d'un environnement propre à stimuler l'activité des entreprises et des investissements productifs par:

- o l'instauration d'un climat de confiance et de dialogue entre les opérateurs économiques privés et les pouvoirs publics.
- o l'association étroite des opérateurs économiques à l'élaboration des projets de décision à caractère économique à travers leurs structures de consultation telles le Conseil Révolutionnaire Economique et Social.

l'amélioration de la politique économique par:

- o une meilleure allocation des crédits afin de corriger le manque crucial de financement qui freine le développement des secteurs prioritaires de notre économie.
- o le renforcement des actions de formation, d'encadrement et d'assistance.

Aussi la réalisation de tels objectifs commande-t-elle la mise en oeuvre de mesures incitatives qui permettent aux acteurs économiques privés de prendre part au côté de l'Etat, à la réalisation de l'économie nationale

indépendante autosuffisante et planifiée. Incontestablement, les bases sont jetées aujourd'hui pour une participation réelle et efficace des promoteurs économiques privés au développement national. Il convient cependant en plus de cette volonté politique très manifeste, de rechercher à solutionner les problèmes multiples que nous avons évoqués plus haut et qui sont des entraves sérieuses à la promotion des investissements privés.

La décentralisation: Instrument de dynamique régionale et locale

D'une manière générale, on peut définir la décentralisation comme une entité administrative qui a compétence pour s'administrer et gérer elle-même ses propres affaires. En d'autres termes, elle est un système d'organisation administrative à travers lequel l'Etat accorde des pouvoirs de décision et de gestion à des organes autonomes régionaux ou locaux. Elle est un répondant de la volonté politique et l'Etat d'associer les administrés à la gestion des affaires qui les concernent le plus directement.

Le Burkina Faso est resté pendant longtemps un pays caractérisé par une forte centralisation tant sur le plan administratif qu'économique. Certes, un effort de décentralisation a été fait en particulier depuis 1970, mais il faut reconnaître que ce n'est qu'à partir de 1983 que cet effort a été suivi d'effets. Dans tous les cas, en ce qui concerne ces aspects de la décentralisation, d'autres intervenants mieux placés que nous les aborderons certainement.

Notre ambition dans cette deuxième partie est de montrer que la décentralisation est un moyen qui favorise l'initiative privée et que son apport dynamique contribue à l'épanouissement de l'économie régionale et locale.

Situons tout d'abord les problèmes économiques généraux des collectivités locales.

Mis à part les principaux centres urbains comme Ouagadougou et Bobo-Dioulasso qui, du fait de leur position administrative et économique (concentration des infrastructures administratives et économiques etc...) sont relativement nantis, la plupart des collectivités locales sont caractérisées par la faiblesse sinon le manque total des investissements.

- o L'agriculture qui demeure la principale activité productive des collectivités locales reste peu performante.
- o L'industrie est quasi inexistante
- o Quant aux activités commerciales, artisanales, elles sont présentes, mais restent très peu productives.

Au niveau des infrastructures et des équipements de base, (eau, électricité, autres, etc...) ils sont très faiblement développés, ce qui entrave les actions de soutien aux activités productives.

Un autre problème est celui du manque de ressources (humaines, matérielles, financières) qui handicape le fonctionnement des collectivités locales. Un ensemble de problèmes généraux et face auxquels, les pouvoirs

régionaux et locaux en particulier doivent entreprendre des actions et développer des initiatives pour améliorer la situation économique des entités administratives dont ils ont la charge.

La situation du secteur privé dans l'économie régionale et locale

Nous l'avons vu au niveau de l'économie nationale, le secteur privé joue un rôle important dans notre pays. Sa contribution dans le PIB s'élève à plus de 75 pour cent. Cependant au niveau régional et local, mis à part les secteurs traditionnels comme l'agriculture, le commerce et l'artisanat, le secteur privé (formel) est quasiment absent. Cela est le reflet du manque d'investissement privé productif (industries notamment) qui caractérise la presque totalité des collectivités territoriales.

Si des situations peuvent expliquer cet état de fait, (faiblesse du niveau de vie, absence d'infrastructures de base, d'équipements etc...) il reste néanmoins posé qu'une des causes de cette situation réside dans le manque de mesures incitatives à l'égard du secteur privé au niveau régional et local. Aussi, en dehors des activités agricoles, le secteur privé existant s'oriente-il vers les activités beaucoup plus rentables de façon immédiate, (commerce) mais dont l'apport à l'épanouissement économique régional reste très limité.

En fin de compte en dehors des interventions des ONG dont, les actions contribuent pour une grande part à l'amélioration de la situation économique et sociale régionale, le secteur privé reste toujours peu présent dans nos collectivités locales.

La décentralisation et les possibilités d'intervention du secteur privé dans l'économie régionale

La décentralisation comme nous l'avons définie procure des pouvoirs de décision et de gestion aux organes autonomes locaux. A cet égard elle est un moyen aux mains des autorités régionales et locales pour initier des actions propres qui concourent au développement économique et social des entités qu'ils administrent. En ce sens on peut dire que la décentralisation est un facteur d'éclosion des initiatives locales et régionales.

A l'heure actuelle, il s'avère difficile à l'Etat tout seul de faire face aux multiples tâches de développement. Le concours des acteurs économiques privés se présente alors comme une nécessité car malgré la volonté des pouvoirs publics, les ressources publiques restent limitées.

Depuis 1983 et en particulier la réalisation du Programme Populaire du Développement (PPD), les initiatives régionales et locales ont contribué à l'amélioration de la situation économique et sociale des populations des collectivités locales. Mieux, les populations concernées ont pris en main la destinée de leurs régions en participant à la réalisation de nombreuses infrastructures et d'équipements (routes, écoles, postes de santé primaire etc...). Mais l'éclosion des initiatives privées locales a été surtout matérialisée à travers la gestion de certaines infrastructures parmi lesquelles on peut citer les auberges populaires, les boutiques villageoises, les dépôts pharmaceutiques, les salles de cinéma, les banques de céréales, etc...

La tenue des différentes foires régionales contribue également à l'amélioration de la dynamique économique régionale dans la mesure où elles galvanisent les différents producteurs individuels et collectifs.

Autant de situations qui requièrent que les pouvoirs régionaux ou locaux jouent un rôle de 1er ordre dans la définition et dans la conduite des activités de leurs entités administratives. Egalement face au faible niveau des investissements productifs, des mesures incitatives doivent être trouvées afin notamment de permettre l'installation d'entreprises dont les activités concourent directement à l'amélioration de l'environnement économique régional.

CONCLUSION

La présente communication n'a pas l'ambition d'avoir traité tous les aspects du thème, loin de là. En intervenant au cours de ce séminaire, le Conseil Révolutionnaire Economique et Social dont une des missions est de faire participer toutes les couches et catégories sociales à la politique économique et sociale de la Nation, voulait à travers ce thème, mettre essentiellement en exergue l'importance de la contribution du secteur privé dans le développement économique national.

La situation économique et sociale du Burkina Faso et les exigences du développement des forces productives commande que tout soit mis en oeuvre pour une participation effective du secteur privé à la construction d'une économie prospère et dynamique.

LA PATRIE OU LA MORT, NOUS VAINCRONS!!

ROLE DE LA JEUNE CHAMBRE ECONOMIQUE DANS LES COMMUNES

PAR

LA JEUNE CHAMBRE ECONOMIQUE
OUAGADOUGOU, BURKINA FASO

INTRODUCTION

Notre intervention se porte donc sur le sujet "comment la Jeune Chambre Economique, par les activités qu'elle mène peut contribuer au développement économique et social des communes".

Avant de rentrer dans le vif du sujet, il nous semble nécessaire de présenter la Jeune Chambre Economique: la Jeune Chambre Economique est une Organisation mondiale de jeunes de 18 à 40 ans créée en 1915 dont les buts sont de:

"développer les capacités individuelles et stimuler les efforts communs des jeunes personnes, dans le but d'améliorer le bien être économique, social et culturel de l'humanité en:

faisant prendre conscience et accepter les responsabilités de citoyen.

participant individuellement à des programmes internes de formation pour développer des capacités de dirigeant (chef d'entreprise, de groupe social, de communauté).

participant activement à la planification et à l'exécution du programme pour le développement de l'individu et de la communauté.

promouvant la compréhension, la bonne volonté et la coopération entre les peuples".

Dans sa perspective, son fondateur (Henri GIESSENBIER, JR.) disait en partie que "des profondeurs de l'âme de cette organisation sur laquelle les fondations de la personnalité et du civisme sont assises, j'ai confiance qu'un jour émergera un message qui permettra aux hommes de s'acheminer vers l'établissement d'une paix durable dans le monde".

C'est donc une école de civisme et de direction pour les jeunes. Elle est organisée de la façon suivante:

Les membres individuels se regroupent en organisations locales correspondant à des communautés locales; les organisations se regroupent en organisations nationales qui forment à leur tour l'organisation internationale.

Les activités de la Jeune Chambre Economique sont surtout menées au niveau des organisations locales qui définissent et exécutent leur programme, chacune en fonction des réalités de sa localité en rapport avec les autorités locales.

La jeune chambre économique et la commune

L'existence d'une Organisation Locale Membre (OLM) de la Jeune Chambre Economique est liée à celle d'une communauté locale structurée avec laquelle l'OLM doit travailler. L'existence de chefs lieux de provinces par exemple permet la création d'organisations locales de la Jeune Chambre Economique dans ces localités. Ces collectivités locales ainsi définies sont des espaces économiques, administratifs, politiques et sociales dont le développement dépend du dynamisme des activités qui s'y déroulent. Ce dynamisme étant lui-même lié à la diversité des activités, à l'intérêt qu'elles suscitent pour la population concernée mais également à la qualité des acteurs qui interviennent.

L'organisation locale de la Jeune Chambre Economique de chaque commune est formée de jeunes volontaires qui décident de se réunir, de se former et d'agir pour le développement de la commune dans laquelle ils vivent.

En rapport avec les autorités et structures locales, l'organisation locale définit chaque année un programme d'activités qui s'inscrit dans les préoccupations de la commune.

Les activités de la jeune chambre dans les communes

Les activités de formation de jeunes

La qualité d'un dirigeant (chef d'entreprise, responsable administratif ou politique) est proportionnelle à son éducation, à la somme des expériences vécues, au conditionnement de son environnement social et aussi à sa formation. La Jeune Chambre Economique considère qu'à partir de 18 ans l'homme a un caractère déjà forgé par son éducation et son environnement. Il est prêt en ce moment à apprendre par la formation et le vécu d'un certain nombre d'expériences; à partir de 40 ans le cycle d'apprentissage est considéré comme terminé, ainsi l'homme met son expérience au service de la communauté par ses activités en tant que responsable et éducateur des autres. C'est pourquoi la Jeune Chambre Economique s'attèle à la formation de ses membres en vue de leur donner la qualité de dirigeant de demain, mais également contribue à la formation des cadres et dirigeants de sa localité par des séminaires, conférences ..., sur des thèmes qui tendent à améliorer la qualité des responsables. Cette formation est soutenue par la philosophie qui imprime dans l'esprit du jeune le devoir

civique d'être un bon responsable de demain pour le développement de sa communauté. C'est donc une formation dynamique dont le but est de forger un adolescent consciencieux et entreprenant à la disposition de la communauté.

Les activités communautaires

Les activités communautaires de la Jeune Chambre Economique sont d'abord définies au niveau de chaque organisation locale en fonction des domaines d'intérêt de la commune concernée. Par exemple, la Jeune Chambre Economique peut décider de donner des cours de perfectionnement aux secrétaires de la commune sous forme de séminaire; elle peut également décider de mener pendant une semaine une campagne sur le code de la route et la circulation urbaine.

Dans tous les cas, ces activités communautaires doivent répondre à une préoccupation de la collectivité locale concernée.

Le second objectif de ces activités communautaires est de permettre au membre participant de vivre des expériences d'organisation d'activités, d'apprendre à gérer des hommes en action et de susciter en lui l'esprit d'initiative et d'entreprise, sans lequel il n'y a pas de progrès.

Les activités internes

Ces activités traitent de l'organisation et de la gestion des OLM. Mais également comprend les travaux de commissions qui sont très importants dans la vie des OLM. Les membres de l'OLM se répartissent en commission et traitent un thème d'intérêt local ou national. Au niveau de chaque commission, un thème peut par exemple aboutir à l'étude d'un projet et pourquoi pas à son élaboration. Toujours est-t-il que les fruits de ces réflexions sont mis à la disposition des autorités locales chargées de l'administration et de la gestion des localités concernées.

Une commission peut par exemple travailler sur "l'assainissement à Ouagadougou" où elle étudiera la problématique de l'assainissement dans la ville et esquisser des solutions.

Le travail au niveau des commissions permet au membre Jaycee de s'habituer à la "formation des cadres de réflexion" et d'exercer en même temps son esprit à cette réflexion indispensable à la prise de décision.

Comment la jeune chambre économique peut aider par exemple au développement des petites et moyennes entreprises (PME)

Les acteurs des PME:

- la création ou le développement d'entreprises exige l'existence d'hommes à esprit d'initiative et d'entreprise. Les programmes de formation des membres, les activités communautaires et les activités internes menées par la Jeune Chambre Economique ont pour but de former ce type d'hommes.
- Mais il ne suffit pas d'avoir des hommes entreprenants pour créer ou développer des entreprises. Encore faut-il qu'il y ait des

secteurs d'intérêts qui permettent la création et le développement d'entreprises.

La Jeune Chambre Economique, par ses travaux de réflexion et connaissant les potentialités et les réalités de sa localité, peut définir les secteurs favorables au développement des PME.

Ainsi donc elle met à la disposition des autorités des matériaux qui permettent d'orienter le développement en favorisant la création de PME dans les secteurs d'intérêts économique et social.

Actrice par ses membres et partenaires des autorités locales en tant qu'Organisation, la Jeune Chambre Economique est un catalyseur du développement des communes.



LA DECENTRALISATION ET LES RESSOURCES LOCALES EN COTE D'IVOIRE

PAR

EMMANUEL GBOCHO, SOUS-DIRECTEUR DES COLLECTIVITES LOCALES,
MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES, COTE D'IVOIRE

EXPOSE

Mon intervention porte sur la décentralisation et les ressources locales en Côte d'Ivoire.

Pour la compréhension de mon exposé, je l'ai structuré en deux parties:

La réforme des communes en Côte d'Ivoire
Les ressources locales

La réforme des communes en Côte d'Ivoire

Bien que le nombre des communes ne couvre pas tout le territoire national (au total 136), la réforme paraît très importante dans la mesure où elle vise à instaurer une nouvelle démocratie.

En effet l'organisation communale en Côte d'Ivoire était jusqu'en 1978 régie par plusieurs textes d'origine française et notamment par deux lois et un décret.

- La loi municipale du 5 avril 1884;
- Le décret du 30 décembre 1912 sur le régime financier des territoires d'outre-mer;
- La loi du 18 novembre 1955 portant réorganisation municipale en Afrique équatoriale et occidentale.

Le Code d'administration communale, dénomination de l'époque, a subi en France en 1958 et 1959 d'importantes modifications pour tenir compte d'une évolution dans le domaine économique et social.

Or ce changement n'a eu aucune répercussion sur le système communal ivoirien; et il n'était pas exagéré de penser qu'il n'existait pas de véritable législation municipale, malgré l'existence de 8 communes dont deux de plein exercice Abidjan et Bouake administrées par les maires nommés et six

de moyen exercice administrées par des Préfets Maires nommés également par le Gouvernement.

Cette lacune engendrait une certaine complexité et une relative difficulté d'interprétation des dispositions éparées dans les divers textes.

Pour résoudre ces difficultés, les pouvoirs publics décidèrent d'entreprendre une véritable réforme du système communal dans son ensemble.

C'est ainsi qu'en 1978 fut votée la lère loi no. 78-07 du 9 janvier 1978 portant institution de 38 communes de plein exercice complétée plus tard en 1985 par la loi 85-1085 du 16/10/1985 créant 98 nouvelles autres communes et portant ainsi le nombre des communes de plein exercice à 136 regroupant ainsi une très grande partie de la population. Le reste du territoire non encore communalisé relève directement de l'administration déconcentrée (Préfectures, Sous-Préfectures).

Organisation administrative des communes

Les communes ivoiriennes selon la loi 80-1180 relative à leur organisation sont des collectivités locales décentralisées dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière, dont les affaires sont réglées par une assemblée élue, au moyen de délibérations exécutées par la Municipalité et sous la surveillance des représentants du pouvoir central.

Les trois éléments fondamentaux de l'organisation administrative sont donc:

Le conseil municipal qui est l'assemblée délibérante élue au suffrage universel direct et au scrutin de liste majoritaire à un tour sans vote préférentiel ni panachage.

La municipalité composée du maire et de ses adjoints constitue l'organe exécutif.

Le maire et ses adjoints sont élus par le conseil municipal au scrutin uninominal secret et à la majorité absolue.

La tutelle administrative: c'est la surveillance du pouvoir central exercé par le Ministère de l'Intérieur et qui comporte des fonctions:

- d'assistance et de conseil aux communes
- de soutien de leur action et d'harmonisation de cette action avec celle de l'Etat
- de contrôle qui s'exerce par voie
- d'approbation, d'autorisation préalable
- de suspension ou de révocation
- de constatation de nullité, d'annulation, de substitution et d'inspection

Les ressources locales

Comme les communes françaises, les communes ivoiriennes ont une vocation générale à s'administrer elles-mêmes.

Le principe de la démocratie locale a été largement affirmé par des textes légaux et confirmés par l'octroi de ressources financières propres.

L'article 1er de la Loi 80-1180 du 17/10/80 portant organisation municipale définit la commune comme une collectivité locale dotée d'une personnalité morale et d'une autonomie financière.

Pour permettre aux communes d'assumer leurs responsabilités et faire face aux charges qui leur sont désormais dévolues l'Etat a prévu de façon légale et réglementaire des dispositions financières par le vote des lois 81-1130 portant régime fiscal et 81-1129 portant régime financier des communes.

La loi portant régime fiscal prévoit toutes les ressources et recettes que les communes sont appelées à percevoir dans le cadre de leurs budgets pour faire face à leurs charges de fonctionnement et d'investissement.

Ces recettes peuvent être classées en quatre rubriques.

Les recettes fiscales
Les recettes renumératoires ou ressources propres
Les subventions, dons et legs
Les emprunts

Les recettes fiscales

Ce sont des impôts d'Etat dont les produits sont attribués aux communes. Il s'agit d'une part des fonciers comprenant:

Les contributions foncières des propriétés bâties
La contribution foncière sur les propriétés non bâties
La surtaxe foncière sur les propriétés insuffisamment bâties
Taxe des biens de main morte et des patentes et licences comprenant:

- La contribution des patentes
- La contribution des licences

et d'autre part des taxes communales perçues par voies de rôles selon les règles définies au titre II de la loi 81-1-130.

Ces taxes sont:

- La taxe sur le revenu net des propriétés bâties
- La taxe de voirie et d'hygiène
- La taxe sur la valeur vénale des propriétés bâties
- La taxe sur la valeur locative des locaux professionnels
- La taxe forfaitaire des petits commerçants et artisans
- La taxe sur les locaux loués en garnis

Ces ressources fiscales, bien que très importantes dans le budget de certaines communes ne jouent pas toujours le rôle qu'on attend d'elles car leur recouvrement par les comptables publics ou receveurs municipaux n'est pas toujours facile quand on sait que dans les pays africains le civisme n'est pas toujours poussé dans le domaine fiscal.

Les citoyens ne savent même pas que payer les impôts est un devoir civique. C'est pourquoi en Côte d'Ivoire les contributions indirectes sont plus importantes que les impôts directs. Et mieux le recouvrement de certaines contributions directes se fait par voie de retenue à la source. C'est le cas des impôts assis sur les salaires de tous les travailleurs (fonctionnaires ou employés du secteur privé).

Les recettes rémunératoires

Les recettes rémunératoires ont pour objets de permettre aux communes de se faire rétribuer certains services rendus aux usagers. Elles peuvent être instituées dès lors qu'un service est rendu par la collectivité. Toutefois, il doit s'agir d'un service rendu à l'avantage personnel et exclusif des usagers.

La loi ne fixe aucune limite à la création des taxes rémunératoires qui sont seulement fonction des services effectivement rendus par la collectivité.

Par contre le tarif ou le taux de la taxe doit être strictement fixé de façon à rémunérer le service sans dégager de marge bénéficiaire, afin de ne pas faire supporter aux usagers une charge indue.

Cependant pour uniformiser et harmoniser la création de ces taxes, la loi no. 81-1130 a prévu dans ses dispositions toutes les sortes de taxes que les communes sont appelées à instituer. Elles sont nombreuses et diverses et sont perçues sur titres de recettes émis par les maires.

Les principales sont:

La taxe communale d'équipement

Elle est perçue à l'occasion de la délivrance du permis de construire. Elle est recouvrée en deux fois:

Un premier versement effectué au moment de la délivrance du permis de construire et assis sur les 2/3 de la valeur déclarée de la construction.

Un deuxième versement effectué à la délivrance du certificat d'habitabilité et assis sur le reliquat du coût de la construction actualisée à cette date.

Les taxes portuaires et aéroportuaires communales sont dues pour:

- tout débarquement dans un port ou aéroport situé dans les limites de la commune des marchandises à l'exclusion des marchandises en transit;

- tout embarquement de passagers dans un port ou un aéroport situé dans les limites de la commune.

Ces taxes sont perçues par les compagnies maritimes ou aériennes et reversées aux receveurs municipaux mensuellement.

Le taux est de 1.000 F par passager pour les vols internationaux et 500 F pour les vols intérieurs.

Quant aux marchandises la taxe est de 2 francs par kg. Ces taxes sont incorporées dans le prix du billet, ou ticket de voyage au moment de leur émission.

La taxe sur les pompes distributives de carburant

Elle est à la charge des compagnies concessionnaires. Elle est due par bouche qu'il s'agisse d'installation fixes ou mobiles. Les compagnies sont tenues à l'occasion de chaque implantation nouvelle de faire à la mairie une déclaration pour chaque pompe installée sur le territoire de la commune.

La taxe sur les taxis

L'exploitation de taxis est subordonnée à autorisation d'exploitation délivrée par le Maire. Cette exploitation donne lieu à une déclaration trimestrielle à l'occasion de laquelle est perçue une taxe forfaitaire.

Taxes sur les charettes

L'exploitation des charettes à bras ou à traction animale et des pousse-pousse est subordonnée à autorisation d'exploitation délivrée par le Maire. Cette exploitation donne lieu à une déclaration mensuelle à l'occasion de laquelle est perçue une taxe forfaitaire.

La taxe sur l'exploitation des embarcations

L'exploitation des embarcations à moteur ou sans moteur destinées à la pêche ou au transport de personnes ou de marchandises est subordonnée à autorisation d'exploitation délivrée par le maire et donne lieu à taxation forfaitaire.

La taxe sur les embarcations de plaisance

La taxe sur les embarcations de plaisance à moteur ou sans moteur est due par les propriétaires au titre des embarcations amarrées ou garées dans les limites de la commune.

La taxe est assise:

- pour les embarcations de plaisance à moteur sur la puissance du ou des moteurs;

- pour les embarcations de plaisance sans moteur sur la longueur de l'embarcation.

La taxe sur la publicité

La taxe sur la publicité est due pour:

- les affiches publicitaires sur papier ordinaire ou sur carton manuscrites ou imprimées, qu'elles soient fixes ou apposées sur un véhicule servant de transport public;

- les annonces peintes sur un support ou un panneau et les affiches protégées par une vitre;

- les annonces lumineuses et les affiches éclairées la nuit par un dispositif spécial;

- les banderoles publicitaires exposées sur la voie publique;

- la publicité par tracts lancés d'un véhicule automobile, d'un aéronef ou distribués sur la voie publique;

- la publicité sonore réalisée sur la voie publique.

La taxe sur la publicité fait l'objet d'un paiement mensuel pour les 4 premières catégories d'annonces et d'un paiement forfaitaire par opération pour les deux dernières.

La taxe est acquittée:

- par apposition de timbres fiscaux pour les premières catégories d'affiches;

- par paiement direct dans les autres cas, l'affichage et l'opération publicitaire faisant l'objet d'une déclaration préalable à la mairie.

La taxe sur les entrées payantes aux manifestations sportives

La taxe est perçue par tout organisateur public ou privé à l'occasion des manifestations sportives qu'il organise.

La taxe sur la location ou l'exploitation de terrains et installations de sport

La taxe est assise sur le produit de la location ou de l'exploitation. Elle est due par l'exploitation des terrains ou des installations qui peut acquitter le paiement.

- soit mensuellement s'il est perçu un prix à chaque location ou entrée ou si les abonnements ou cotisations sont payables mensuellement.

La taxe sur les spectacles et galas

Elle est applicable à tous les spectacles et galas à l'exception de ceux organisés dans un but charitable. Elle est assise sur le montant de la recette brute réalisée.

Chaque spectacle ou gala fait l'objet d'une déclaration préalable à la Mairie. A cette occasion, l'organisateur présente les carnets à souches qui seront utilisés pour la vente des billets.

Taxe sur les spectacles cinématographiques

Elle est applicable à tous les spectacles cinématographiques publics, qu'ils soient présentés dans une salle spécialement aménagée à cet effet ou de façon occasionnelle, dans une salle polyvalente ou en plein air. La taxe est assise sur le montant de la recette brute réalisée.

La taxe sur les établissements de nuit

C'est une taxe forfaitaire applicable à tous les établissements de nuit tels que bars, discothèques et cabarets, quel que soit le type de licence dont ils sont assortis et qui sont ouverts après 22 heures.

Droits de place sur les marchés

Les recettes des marchés peuvent être classées parfois dans les taxes municipales, mais forment en fait des produits du domaine.

Le marché appartient à la commune et le commerçant occupe le domaine et acquitte donc un droit.

En Côte d'Ivoire, la plupart des communes rurales ont pour principales ressources après les subventions de l'Etat, les recettes de marché.

Les marchés génèrent chaque jour un flux de recettes en argent liquide. Psychologiquement, les recettes des marchés apparaissent toujours importantes et pleines d'attraits: liquidité, quotidienneté, disponibilité.

Comme produits du domaine, il existe également:

- Les produits de la location d'emplacements sur la voie publique;
- Les droits de stationnement et les droits de place sur la voie publique;

En plus de ces produits il peut être institué des recettes de prestations et services: telles

- Les taxes provenant de l'exploitation des abattoirs.
- Les taxes pour prestations administratives y compris en matière d'Etat civil

- Les taxes sur les prestations de service des pompes funèbres

Parfois les services rendus par les collectivités peuvent être effaculatifs, les taxes afférentes prennent le nom de redevance.

Ces redevances sont en général:

- Les droits provenant des services à caractère industriel et commercial, transport en commun, transport des viandes, abattoir municipal.
- Le produit d'expédition des actes administratifs des actes d'Etat Civil etc.

Toutes ces taxes rémunératoires et redevances sont instituées par délibérations du Conseil Municipal. Les taux et les tarifs sont en même temps déterminés et soumis à l'approbation de la tutelle en même temps que le budget.

Les aides de l'Etat de subvention

En plus des impôts d'Etat dont les produits sont cédés aux communes, la loi 81-1129 a prévu dans son article 60 une dotation globale de fonctionnement inscrit chaque année dans la loi des finances de l'Etat.

Cette dotation globale de fonctionnement se compose:

- D'une partie minimale qui a pour objet d'assurer à chaque commune un minimum de ressource par habitant. Elle est destinée à couvrir les charges fixes liées à l'érection de la collectivité en commune en compensation des prestations qu'elle assume désormais en lieu et place des services de l'Etat.
- D'une partie complémentaire destinée à contribuer compte tenu de leurs inégalités de situation aux charges de fonctionnement des communes ou à alléger le cas échéant des charges particulièrement lourdes supportées par certaines d'entre elles.

En cas de nécessité et à titre exceptionnel, l'Etat peut allouer aux communes une subvention d'équilibre au titre du budget de fonctionnement. Des subventions d'équipement peuvent être aussi accordées aux communes pour les aider à réaliser certaines opérations de leur programme de développement.

Les communes peuvent également bénéficier des aides extérieures, des dons et legs avec ou sans affectation.

Les emprunts

Les communes peuvent contracter des emprunts destinés à couvrir les dépenses d'investissement de leur budget de développement.

Les délibérations du conseil municipal relatives à l'emprunt portent obligatoirement sur les points ci-après:

- La situation financière générale de la collectivité

- La justification de l'emprunt sur des opérations du programme triennal établi

- La situation de la commune en matière d'endettement avant et après l'emprunt envisagé
- Le montant total de l'investissement
- L'objet précis de l'emprunt, sa nature et son montant maximum
- Le montant de la participation financière propre à la collectivité
- L'organisme prêteur à solliciter
- La durée de l'emprunt, le montant des annuités d'amortissement du capital, le taux d'intérêt et les charges annuelles d'intérêts et de frais.

Pour garantir ces emprunts une caisse ivoirienne de prêts aux collectivités locales a été créée par décret mais à présent elle n'est pas encore en activité compte tenu des difficultés financières que l'Etat connaît car les principaux bailleurs de fonds de cette caisse sont les communes elles-mêmes.

Conclusion

Pour garantir et assurer l'efficacité de la gestion des deniers communaux, la loi 81-1129 du 30/12/1981 portant régime financier des communes et de la ville d'Abidjan a été votée.

C'est une loi qui définit d'une part le cadre et les modalités d'emploi des ressources et d'autre part les autorités compétentes chargées de la gestion de ces ressources.

Les deniers communaux étant des deniers publics leur gestion ne pourrait être différente de celle de l'Etat, d'où l'application des règles de la comptabilité publique basée sur les deux principes fondamentaux qui sont:

- Le principe de la distinction entre opportunité et régularité
- Le principe de la distinction entre ordonnateurs et comptables.

Ici l'ordonnateur est le maire chargé en matière de dépenses de l'engagement, la liquidation, le mandatement et ordonnancement et en matière de recettes de la constatation des droits de la commune, de la liquidation des recettes, de l'émission des ordres de recette et de leur notification aux comptables chargés d'assurer le recouvrement.

Le comptable est le receveur municipal qui est personnellement et pécuniairement responsable des opérations budgétaires et comptables qu'il est chargé d'effectuer.

Le receveur est à la fois payeur et caissier. En matière de dépenses il effectue les paiements après contrôle

- de la qualité de l'ordonnateur
- de la disponibilité des crédits
- de l'exacte imputation des dépenses
- de la validité de la créance

En matière de recettes il assure le recouvrement des recettes. Il assure également la garde et la conservation des fonds et valeurs.

Le comptable est également chargé du maniement des fonds et mouvements des comptes de disponibilités, de la conservation des pièces justificatives et de la tenue de la comptabilité du poste comptable qu'il gère de la production du compte de gestion à la Cour des Comptes.

Pour conclure, je dirai sans optimisme exagéré que l'on peut affirmer que la politique de communalisation en Côte d'Ivoire a été positive. Elle a favorisé ces dernières années la promotion du développement des cités en Côte d'Ivoire.

Elle a permis la construction dans les villes des lycées municipaux, des centres de santé, des hôtels de ville, des écoles primaires, des marchés, des centres sociaux et même des bâtiments mis à la disposition des postes de la police, tous réalisés et financés par les budgets communaux. Les communes assurent désormais la salubrité des villes et se substituent à l'Etat dans plusieurs domaines. Les populations se sentent de plus en plus concernées par les problèmes de développement de leurs cités. Elles souhaitent que la politique de communalisation se poursuive et que les communes couvrent à court ou à moyen terme tout le territoire national.

LA DECENTRALISATION ET LES RESSOURCES LOCALES AU NIGER:
ROLE ET FONCTIONNEMENT DE LA CAISSE DE PRETS AUX
COLLECTIVITES LOCALES

PAR

MONSIEUR KONA MAHAMADOU
MINISTRE DU PLAN/NIGER
DIRECTION DU DEVELOPPEMENT REGIONAL ET DE L'AMENAGEMENT
DU TERRITOIRE

INTRODUCTION

La volonté politique de décentralisation est apparue depuis l'avènement du Niger à l'indépendance. Cette décentralisation vise à amener les populations à prendre par elles-mêmes la gestion de leurs propres affaires et conséquemment rapprocher l'Administration des administrés.

C'est justement la Réforme Administrative de 1964 (17 juillet), cadre juridique défini par la Loi No. 64-023 (amendée par plusieurs textes subséquents), qui a engagé le Niger dans un processus de déconcentration administrative et de décentralisation au niveau des arrondissements et communes dotés depuis lors des Conseils et Budgets autonomes permettant dès l'origine une programmation des opérations de développement. Processus de déconcentration et décentralisation parce que, dans le contexte nigérien, les deux sont intimement liées, la première étant le gage de réussite de la seconde; et que les conditions d'une véritable décentralisation sont non seulement l'affectation des ressources propres aux entités ou collectivités (notamment les impôts et taxes), mais aussi une bonne déconcentration de l'Administration Technique.

Lié à la décentralisation, il y a l'aménagement du Territoire, cadre idéal de la recherche des équilibres, de la réduction des disparités régionales et intra-régionales, de l'utilisation rationnelle des ressources naturelles, matérielles, humaines et financières.

Depuis lors, la Caisse de Prêts aux Collectivités Territoriales (CPCT) jouait un rôle important dans le cadre du développement des Collectivités Territoriales et continuera à jouer un rôle primordial dans ce domaine, rôle qui sera renforcé avec le processus de mise en oeuvre et l'opérationnalisation de la décentralisation.

Processus de déconcentration/décentralisation

Les concepts

La décentralisation est entendue comme un mode de gestion administrative qui permet à l'Etat de transférer le pouvoir de décision du niveau central au niveau d'une entité spécifique qui peut être:

- soit un établissement public
- soit une collectivité humaine

Cela implique que l'entité décentralisée dispose:

- d'une définition et d'une délimitation de la mission ou du territoire
- d'une personnalité morale lui permettant d'ester en justice
- d'une autonomie de gestion notamment financière
- d'une tutelle exercée au nom de l'Etat par une autorité désignée et selon un cadre précis.

La déconcentration, quant à elle, peut être définie comme une délégation de pouvoirs de l'Etat à des autorités ou agents de l'Etat exerçant leurs activités à l'échelon inférieur.

Les aspects politiques et institutionnels

Il a été dit tantôt que la volonté politique de décentralisation est apparue depuis l'avènement du Niger à l'indépendance. C'est justement dès les premières années de cette indépendance que doter le pays d'une administration de développement répondant au bien-être des populations a été la raison qui a entraîné une réforme des institutions et structures administratives. Cette raison a été suivie par la promulgation d'autres textes législatifs et réglementaires qui non seulement réorganisent les structures de développement, mais aussi renforcent les rôles que doivent jouer les cellules de base dans les prises de décisions touchant à la vie du pays.

En 1961 déjà, la première organisation territoriale permit l'érection en collectivités territoriales des 31 circonscriptions existantes et la création de 13 postes administratifs.

En 1964 une réforme administrative prévoyait la création de 7 départements et de 32 arrondissements auxquels il faut ajouter 12 communes. C'est pour ainsi dire que les lois des années 1961 et 1964 ont constitué le fondement de la décentralisation qui connaîtra une évolution décisive dès l'avènement des forces armées nationales au pouvoir. De la mise en place des institutions de la société de développement (CVD, CLD, CSRD, CRD, CND) au conseil supérieur d'orientation nationale, la volonté politique de décentralisation est demeurée pérenne (création d'une commission de mise en place de la société de développement par décret 79 - 165/PCMS du 29 octobre

1979, l'ordonnance no. 83-26 du 4 août 1983 conférant l'existence juridique des institutions de la société de développement, les réflexions, l'élaboration et l'adoption de la charte nationale et de la constitution, etc...).

Des politiques de sensibilisation, de formation et d'information ont été menées çà-et-là à travers le pays dans le cadre de la mise en oeuvre et de l'opérationnalisation de cette décentralisation, mais malgré cette volonté politique plusieurs fois réaffirmée, l'on constate que les résultats obtenus sont loin de répondre à l'attente en égard à l'exigence d'une nouvelle dynamique de développement.

La déconcentration administrative s'était déjà traduite par la création progressive dans les arrondissements, les départements et les communes, de certaines représentations des ministères centraux avec l'affectation en leur sein de ressources humaines compétentes disponibles même si elles se sont avérées insuffisantes; ceci dans le but d'appuyer les structures régionales et locales de la société de développement dans l'identification, la conception, la gestion et l'évaluation des projets de développement.

La décentralisation s'en est conjointement suivie dans le cadre d'une dynamique toujours globale de développement régional et national, avec pour objectif d'accroître les responsabilités des cadres et les ressources financières des collectivités à l'intérieur du pays, et d'une manière générale donner plus de moyens aux organes représentatifs des populations dans la gestion de leurs "propres affaires".

Parallèlement la croissance des centres urbains entraînée par l'accroissement de la population et l'irrégularité de sa répartition quant à l'occupation de l'espace, justifie aussi le renforcement des services et des pouvoirs des collectivités. Ce mouvement de déconcentration/décentralisation a été dernièrement relancé par le renforcement des compétences régionales souhaité par le chef de l'Etat et par la création, en juillet 1988, d'un ministère du Plan et de la planification régionale.

Décentralisation/régionalisation/aménagement du territoire

Ce mouvement conjoint de déconcentration et de décentralisation montre toute l'importance que requiert la régionalisation dont le processus répond à deux soucis:

- un souci d'efficacité "sociale" que symbolisent les objectifs nationaux de "responsabilisation des populations" et de "promotion du développement" à la base.
- un souci d'efficacité économique à prendre en compte à deux niveaux:
 - o celui des collectivités territoriales où l'accroissement de l'efficacité et la réduction des coûts devraient résulter de la responsabilisation de ces CT notamment du fait de leur autonomie financière;

celui des services déconcentrés où les mêmes résultats pourraient être attendus du fait de leur rapprochement de la réalité de l'action, là-aussi d'une responsabilisation accrue.

Partant de cette analyse, et pour soutenir la décentralisation engagée par le gouvernement, le processus de régionalisation a fait l'objet de plusieurs réflexions relatives notamment à la régionalisation:

- du Plan de Développement Economique et Social (87/91)
- de la Programmation des Investissements de l'Etat (PIE)
- de la programmation des micro-réalisations
- du Budget d'Investissement de l'Etat (BIE) 1989

et de la gestion décentralisée des Fonds d'Investissements (volet Trésor et Fonds Extérieurs).

Lié à la décentralisation et à la régionalisation, il y a l'aménagement du territoire (AT) pour la recherche des équilibres et la réduction des disparités. En effet, au même titre que la décentralisation, l'AT a constitué une des préoccupations majeures des responsables politiques et administratifs du Niger depuis les années de l'indépendance.

L'aménagement du territoire se révèle être l'approche la plus appropriée pour préparer l'avenir compte tenu d'un certain nombre de facteurs démographiques et naturels et des conditions favorables pour mener à bien une véritable politique de décentralisation fondée sur la participation des populations aux actions de développement, notamment à travers une démarche visant à l'élaboration:

- d'un schéma national d'aménagement du territoire (AT) pour le pays;
- de schémas directeurs d'aménagement du territoire (SDAT) ou SDDR et des schémas d'aménagement des arrondissements.
- des plans d'urbanismes pour les centres urbains;
- des schémas d'aménagement des terroirs villageois.

Ces outils de développement serviront de cadres de référence aux responsables locaux et aux entités pour mener à bien leurs opérations de développement.

Malgré la volonté manifeste de mise en oeuvre de la décentralisation, les résultats escomptés sont loin d'être atteints et il reste beaucoup à faire pour la rendre véritablement opérationnelle. C'est pourquoi les réflexions se poursuivent entre les différents ministères pour trouver un consensus: les conférences des cadres de commandement de 1988 et 1989, les missions de sensibilisation à l'intérieur du pays, les réunions interministérielles, l'élaboration d'un programme d'appui à la décentralisation, l'étude de restructuration de la filière de prêts aux collectivités territoriales, pour ne citer que celles-là. De ces réflexions sont issues un certain nombre de propositions et de recommandations, constituant les conditions nécessaires à rendre opérationnelle la décentralisation.

Les problèmes et les perspectives

Du point de vue des textes

Leur application avait du reste été viciée par un certain nombre de facteurs parmi lesquels:

- le poids du système de tutelle notamment en matière financière;
- l'insuffisance des moyens matériels, humains et financiers;
- le comportement négatif de certains agents de l'Etat qui hypothèquent la mise en application de la politique de décentralisation;
- les attributions des responsables administratifs insuffisamment clarifiées;
- l'absence de statut propre aux cadres de l'administration territoriale;
- le manque de formation conséquente des populations et des élus locaux.

La levée de ces blocages constituerait un pas déterminant dans la mise en oeuvre de la décentralisation.

Le redécoupage administratif

Malgré le mérite du découpage actuel d'exister et de jouir d'une expérience certaine, le redécoupage administratif a fait l'objet de plusieurs réflexions à l'issue desquelles il a été recommandé qu'il soit différé au moins jusqu'à la première législature sans compter la délicatesse et les contraintes qu'il implique.

L'érection des départements en collectivités territoriales et la création des fonds régionaux de développement

Les conditions d'une véritable décentralisation sont l'affectation de ressources propres aux collectivités, mais à l'heure actuelle la limitation des ressources a axé la réflexion vers la transformation des départements en collectivités territoriales qui seraient économiquement plus viables. Ceci dans le but de les doter de budgets, ce qui implique un partage des ressources avec les collectivités existantes et la modification partielle de la fiscalité. Et comme il existe d'autres moyens de doter les départements d'un budget (subventions de l'Etat et délégations), il a été envisagé de différer l'étude de l'application de cette décision en attendant les résultats d'une étude déjà engagée sur la situation financière et la fiscalité des CT:

Quant aux fonds régionaux de développement créés dans les années 1986, ils sont de véritables outils d'expansion économique et donnent une réponse adéquate aux charges financières qu'entraîne la décentralisation. Toutefois, leur expérimentation dans les départements a connu des problèmes

notamment l'absence de base juridique, le transfert à leur niveau et la gestion directe de certaines fiches d'opération des CT portant ainsi atteinte à leur autonomie financière. Ainsi pour mieux soutenir financièrement les CT en difficultés, il serait souhaitable de doter ces fonds d'une base juridique tout en les renforçant financièrement, de les doter d'une autonomie et d'une structure de gestion propre. Les contributions du budget des CT dans ces fonds représentent 10 pour cent des recouvrements effectifs de la taxe d'arrondissement ou de la taxe de voirie.

Des réflexions se poursuivent, notamment sur les plans financiers et des ressources humaines pour donner aux entités déconcentrées et aux instances de la société de développement les moyens de prendre en main la gestion de leurs propres opérations de développement.

Il s'agit notamment de:

- l'accroissement des ressources de collectivités territoriales;
- donner plus de liberté de gestion, d'autonomie financière, de pouvoirs de décisions aux structures décentralisées pour agir dans la limite et le domaine de leur compétence;
- d'encadrer les populations et les élus par la sensibilisation, l'information et la formation;
- de doter les CT de ressources humaines compétentes nécessaires;
- d'accélérer les réflexions sur l'élaboration à court terme d'un statut des cadres de commandement et des agents des CT,
- la mise en place des directions régionales des impôts dans les sept (7) départements;
- la création de communes urbaines et rurales (pour ce cas, un certain nombre de Communes ont été créées);
- la nomination des sous-préfets et préfets en tant que sous-ordinateurs de crédits.

Le rôle et le fonctionnement de la caisse de prêts aux collectivités territoriales (CPCT)

Depuis sa création dans les années 1962 (portant le nom de la caisse de prêts aux collectivités locales: CPCL) cet organisme a toujours joué un rôle important dans les opérations de développement des collectivités territoriales (CT). Mais la CPCT a connu une baisse notable de ses activités aux cours de ces dernières années. De plus ses activités étaient concentrées en faveur des infrastructures sociales et administratives, tandis que les projets productifs ne représentaient que 15,7 pour cent de ses interventions.

Face à une telle situation, il convenait donc de renforcer la participation de la CPCT au développement régional et local dans le cadre du processus de décentralisation. L'analyse de la situation grâce à des études

menées à cet effet (programme d'appui à la décentralisation, étude de restructuration de la filière des prêts aux CT du Niger, projet d'étude pour l'établissement de la situation financière et de Budget des CT...) constitue un tournant décisif pour la CPCT et les CT en vue de répondre à la nouvelle dynamique de développement régional et local.

Regard sur la CPCT

Autrefois sous la dénomination de "Caisse de prêts aux Collectivités Locales" (CPCL) créée par la Loi No. 62-44 du 20 septembre 1962, cette caisse a pris la dénomination de "Caisse de Prêts aux Collectivités Territoriales" (CPCT) par la loi no. 70-07 du 17 mars 1970 portant création d'un établissement public financier ainsi dénommé.

La CPCT a pour vocation essentielle le financement du secteur public des collectivités territoriales à travers différents mécanismes de prêts (court terme, moyen terme, long terme, avance de trésorerie) dans le domaine des infrastructures administratives, des infrastructures sociales, des infrastructures économiques et du développement de la production.

Elle sert aussi d'aval et de caution au sein d'autres organismes financiers pour que les CT obtiennent les fonds nécessaires au financement de leurs opérations de développement d'intérêt régional et local. Elle assure la gestion des dépôts de CT notamment les produits de ventes des parcelles, la taxe spécifique sur l'électricité, la taxe spécifique sur l'eau jusqu'en 1984 avec la création du fonds national des eaux.

Les ressources sont constituées par:

- le capital social de la caisse;
- les dons, legs et libérations qu'elle pourrait recevoir;
- les emprunts contractés auprès des banques, des organismes de crédits et les fonds d'aide extérieure;
- le dépôt des fonds d'investissement et les fonds d'édilité des CT;
- les provisions non affectées et les réserves;
- l'émission publique d'obligations dans les limites et conditions déterminées par décret pris en conseil des ministres.

La CPCT a pour tutelle le ministère de l'intérieur au sein duquel existe une direction des collectivités territoriales. Les arrondissements, les villes et les communes constituent les principales clientèles de la CPCT.

Les prêts accordés par la CPCT sont rémunérés à:

- 8,5 pour cent pour les infrastructures économiques et le développement de la production (abattoirs séchoirs, autogares, productions vivrières, maraichères, etc...);

- 8,75 pour cent pour les infrastructures sociales (dispensaires, puits, etc...);
- 9 pour cent pour les infrastructures administratives (bureaux, logements, etc...).

Mais d'une manière générale, comme la CPCT est rangée dans les banques et établissements financiers, le taux d'intérêt qu'elle applique est fonction du taux d'escompte de la banque centrale plus de 0,5 à 1 point.

Toutefois, avant l'octroi des prêts par la CPCT, les CT sont soumises à faire des apports personnels de l'ordre de:

- 15 pour cent pour les infrastructures économiques et le développement de la production;
- 20 pour cent pour les infrastructures sociales;
- 25 pour cent pour les infrastructures administratives.

Ceci exprime le souci de la CPCT d'encourager les opérations de développement à caractère économique, justifié par la création en son sein d'un fonds d'études pour ces genres d'opérations. De sa création à 1988, les crédits accordés par la CPCT sont de l'ordre d'à peu près 6 milliards de FCFA dont seulement 20 pour cent pour les infrastructures économiques et le développement de la production.

Les activités de la CPCT sont essentiellement mesurées par deux taux:

- le taux de rendement de l'activité déterminée par le rapport entre les intérêts perçus au temps et les capitaux engagés au même temps. Ce ratio doit être au moins égal au taux d'intérêt ou à la moyenne des taux d'intérêt;
- le ratio déterminé par le rapport entre le "coût CPCT et les prêts accordés", qui mesure les activités annuelles. Il était de 18,2 pour cent pour l'exercice 1985/86 contre 7,5 pour cent l'exercice précédent.

Les aspects de la décentralisation

Dans l'optique de la décentralisation, des analyses de la situation de la CPCT et des CT ont été effectuées, assorties de propositions d'amélioration à divers niveaux.

Concernant les CT

Les CT auront à charge l'élaboration, la mise en oeuvre et le suivi de leurs propres actions de développement. Mais leur situation financière est préoccupante et leur autonomie financière est confrontée à une contrainte majeure qu'est l'insuffisance de leurs ressources propres.

Pour l'assainissement de leur situation financière

En l'absence d'un retour à une situation financière normale qui reste conditionnée par l'apport de nouveaux moyens financiers au niveau des CT, la décentralisation en pourra réellement être mise en oeuvre. En attendant, il a été élaboré des termes de référence d'une étude pour établir une situation correcte des finances et budgets des CT.

Pour ce faire il a été retenu par le programme d'appui à la décentralisation (PAD) le principe d'un programme d'épurement des arriérés des CT, particulièrement vis-à-vis de la CPCT.

Devant l'impossibilité des CT de rembourser en une échéance les emprunts, il est envisagé une semestrialisation ou une trimestrialisation des échéances, la CPCT ayant la charge d'adapter les tableaux d'amortissement correspondant.

Certains transferts des CT à l'Etat sont remis en cause car ceci affaiblit la capacité financière des CT, ce qui paraît contraire au principe de la décentralisation et au but poursuivi au travers de celle-ci. En effet, ces transferts ont représenté 586 millions de FCFA en 1984 et 1985, soit 8,9 pour cent des budgets des arrondissements et 10,3 pour cent de leurs recettes effectives. Ces transferts dépassent de loin les subventions de l'Etat aux CT (172 millions en 1984/85). En tout état de cause, la participation des CT au financement du fonctionnement des administrations déconcentrées de l'Etat devrait être rigoureusement proscrite.

Avances de trésorerie de l'Etat

Les désajustements à court terme entre les recettes et les dépenses des collectivités sont en grande partie dus au retard dans les recouvrements et renversements des recettes fiscales recouvrées par l'Etat. De plus, les fonds de réserve ordinaire des CT sont déposés auprès du Trésor sans rémunération. On devait donc revenir au système traditionnel où les avances de trésorerie sont assurées par le Trésor plutôt que par la CPCT.

Pour l'amélioration de l'autonomie financière des CT

Le PAD propose une étude sur la fiscalité des CT qui se penchera notamment sur:

- le réexamen des rôles respectifs joués par les services de l'Etat et des CT dans la gestion des taxes et impôts nationaux (patentes et licences, contributions foncières);
- l'impact des transferts entre les CT et l'Etat;
- le développement du système cadastral à Niamey et dans d'autres villes, avec comme objectifs à plus long terme, son extension à tous les centres urbains.

Parallèlement, le document d'étude de la filière propose des améliorations du système de ressources propres des CT à travers:

Les recettes fiscales, par

- l'amélioration du système actuel à plusieurs niveaux:
- l'amélioration de la connaissance de l'assiette (réalisation de monographies et d'enquêtes, de recensements administratifs réguliers)
- le relèvement périodique des taux d'imposition pour rattraper le retard de l'évolution de l'assiette par rapport à l'évolution de la base économique;
- l'amélioration des recouvrements des impôts locaux par les services des CT par apport d'une aide efficace en moyens matériels et humains, les services de l'Etat pouvant assurer l'émission des rôles;
- l'accélération des renversements du produit de la taxe d'édilité par la Nigélec sur le compte des CT à la CPCT.
- la rénovation du système fiscal, en modifiant la fiscalité locale pour l'adapter à la base économique (essentiellement constituée par l'agriculture et l'élevage).

Les recettes non fiscales, à travers l'administration générale, l'enseignement, la santé et l'action sociale, contributions et subventions, etc..., le recouvrement des coûts.

Les transferts de l'Etat par

- l'augmentation de la fiscalité d'Etat afin d'augmenter les transferts de l'Etat aux CT (actuellement, l'Etat verse des subventions d'équilibre aux CT structurellement déficitaires et, au coup à coup, à certaines autres;
- l'éclairage dans les transferts des CT à l'Etat, qui comme on l'a vu précédemment, dépassent de loin les subventions de l'Etat aux CT, pour éviter que ces collectivités financent des services qui sont normalement à la charge de l'Etat et d'une manière générale que les administrations déconcentrées vivent indirectement sur leurs budgets (des CT).

Concernant la CPCT

La CPCT est théoriquement une source importante de financement des CT. Néanmoins les problèmes auxquels elle est confrontée depuis un certain temps l'empêchent de jouer pleinement son rôle de "banque des CT". Dans l'idée de renforcer les appuis financiers aux CT, il est prévu de redynamiser la CPCT:

Analyse de la situation

La CPCT n'arrive pas à faire utiliser pleinement toutes les ressources financières disponibles à son niveau, alors qu'il y a un besoin important en investissement au niveau des CT.

Par ailleurs, il ressort de l'étude SEDES (Société d'Etudes pour le Développement Economique et Social) sur "la Restructuration de la filière des prêts aux collectivités territoriales" que, compte tenu des besoins des CT, ces mêmes ressources seront nettement insuffisantes si la filière des prêts se retrouvent redynamisée.

La situation actuelle de la CPCT est due entre autre à l'existence de certaines insuffisances, non seulement au niveau de la structure, mais également au niveau de son rôle et de ses moyens, ses stratégies et ses modalités d'intervention.

Au niveau de la structure

Les moyens humains et matériels dont dispose la caisse demeurent qualitativement et quantitativement insuffisants pour mener un véritable travail d'analyse technique économique et financière des dossiers de projets et assurer leur suivi en cours d'exécution.

Au niveau du rôle

L'insuffisance constatée au niveau des moyens humains fait en sorte que la CPCT n'arrive pas à remplir le rôle qui lui est dévolu. En effet, les missions techniques auprès des CT pour les appuyer dans l'identification des projets, effectuer des évaluations et se faire connaître de ses clients, sont très rares voire inexistantes. Ce qui fait de cette institution une caisse essentiellement de gestion de l'épargne des CT. Le financement se trouve à l'heure actuelle limité à des investissements à caractère administratif et social.

Au niveau des modalités, stratégies et moyens d'intervention

La contrainte essentielle réside dans les conditions de prêts. En effet, compte tenu des paramètres que sont le délai de grâce, le taux d'intérêt des prêts, la capacité d'endettement de la collectivité, mais également et surtout l'apport personnel, les CT n'arrivent pas à bénéficier des prêts de la CPCT à cause de la faiblesse de leurs ressources. Aussi si cette situation se poursuit, elle se traduira à la longue par une menace même sur l'existence de la CPCT:

Les réformes proposées

Compte tenu des insuffisances pré-citées, des premières mesures ont été adoptées par la CPCT dès 1986/87 pour renforcer sa capacité d'intervention d'une part en portant son capital social de 500 millions à 1 395 150 000 FCFA et d'autre part en réorganisant et en étoffant ses services. Par ailleurs les propositions suivantes ont été formulées:

Au niveau des structures

Activer le recrutement des cadres afin de pouvoir les postes dont la création a été arrêtée par le conseil d'administration et mettre en place le nouvel organigramme; mettre en place un système d'informatisation de la gestion de la CPCT:

Au niveau du rôle

La CPCT doit devenir une véritable banque de développement des CT; pour cela, elle doit:

- assurer une formation et une sensibilisation permanente aux responsables des CT;
- apporter conseils et assistance aux autorités sous-régionales;
- participer à l'identification des projets, assurer leur suivi et leur évaluation afin d'en déterminer les retombées.

Au niveau des stratégies, modalités et moyens d'intervention

Intervention au niveau des communautés villageoises (CV)

Pour éviter que la mise en application de cette disposition statutaire pose des problèmes, il serait souhaitable que la CPCT s'inspire des expériences déjà menées dans certains départements (PDRIZ de Zinder), sur la base d'un test dont l'échantillon des CV serait réparti sur l'ensemble du territoire national.

Règles de prêts

Apport personnel

Baisser le taux d'apport personnel pour toutes les catégories d'investissement tout en conservant une modulation incitative des taux (5 pour cent, 10 pour cent, 15 pour cent) et en introduisant une certaine souplesse quant au versement de cet apport.

Taux d'intérêts

Ceux actuellement appliqués ne sont pas incitatifs pour des opérations de développement; alors qu'ils constituent le minimum réglementaire en vertu des termes de la réglementation de la BCEAO. Pour surmonter ce problème, il est préconisé la création d'un fonds de bonification de taux d'intérêt. Ce fonds interviendra en fonction de la nature du projet à financer, mais aussi suivant la situation financière de la CT prêteuse. Selon l'étude SEDES, ce fonds sera constitué par:

- l'aide de l'Etat; mais on sait que celui-ci est soumis à ses propres contraintes financières;
- l'affectation d'une rémunération accordée sur les dépôts des CT à la CPCT;

l'utilisation des recettes de la CPCT, procurées par le prêts aux CT dans les limites imposées par le système lui-même.

Ces analyses du taux d'intérêts peuvent conduire la CPCT à un manque de liquidités au bout de quelques années. Aussi il est proposé que la CPCT puisse bénéficier d'une ligne de crédit.

Les rémunérations des dépôts

Les dépôts obligatoires des fonds au trésor constitue une sujétion à la CPCT en contre partie desquels elle recevra une rémunération. A son tour, elle rémunérera les dépôts des collectivités.

Sans être exhaustif, voilà les mesures prises pour soutenir les CT et redynamiser la CPCT pour conduire efficacement les missions qui leur sont assignées dans le cadre de l'appui à la décentralisation face aux exigences de développement économique et social de l'heure. Et c'est autour de ces mesures et d'autres encore, que tourneront les réflexions futures.

Pour se résumer, il faut tout simplement constater que d'une manière générale, la mise en oeuvre de la décentralisation reste à parfaire au Niger et que l'équation à résoudre demeure sans commune mesure le manque de moyens financiers et matériels suffisants et le problème de ressources humaines (qualitatives et quantitatives) à tous les niveaux.



1340

LES PROBLEMES DE GESTION DE LA DECENTRALISATION AU MALI

PAR

MONSIEUR AGUIBOU GUINE, CONSEILLER TECHNIQUE, MINISTERE
DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE ET DU DEVELOPPEMENT A
LA BASE DE LA REPUBLIQUE DU MALI

INTRODUCTION

Au lendemain des événements du 19 novembre 1968, les autorités nationales décidaient de procéder à une réforme de l'administration publique malienne. Le souci majeur était de mettre en place une véritable "Administration de développement", c'est-à-dire une administration organisée et conçue pour augmenter la capacité du pays à se développer par lui-même.

La réforme administrative mise en oeuvre à partir des années 1970 embrasse l'ensemble des structures de l'administration publique: aussi bien l'administration régionale et locale que l'administration centrale, aussi bien la réglementation et la gestion du personnel que la réglementation et la gestion des moyens financiers, aussi bien les structures et services propres de l'Etat que les différentes catégories de services para-étatiques qui ont une certaine autonomie vis-à-vis de l'Etat tout en étant placé sous son contrôle.

En ce qui concerne la réforme de l'administration régionale et locale, il convient de retenir qu'elle a été élaborée dans le double but de la régionalisation et de la participation.

L'objectif final de cette réforme est la transformation progressive des arrondissements (circonscriptions administratives de base) en communes rurales (collectivités territoriales ou décentralisées).

Toutefois, comme cet objectif ne pourra être atteint que progressivement, au fur et à mesure de l'évolution de certains arrondissements, les dispositions législatives prévoient une période intermédiaire au cours de laquelle un pouvoir de décision limité est transféré aux organes administratifs de participation que sont les conseils de circonscription.

C'est là une stratégie particulière de mise en oeuvre de la réforme pilotée par les autorités compétents de notre pays.

Par comparaison, lorsque la République du Niger a réalisé sa réforme de l'administration régionale et locale, il avait été décidé de l'appliquer d'abord au niveau régional (département) et ensuite au niveau subrégional, appelé au Niger arrondissement, équivalent au Cercle du Mali, à transformer en collectivité décentralisée. La dernière étape programmée était la mise en place de communes rurales au niveau des groupes de cantons, structure coutumière conservée au Niger.

Au Maroc, la réforme administrative entreprise depuis 1976 a ouvert pour les collectivités locales des perspectives de démocratie et de développement considérables. En décidant d'instruire des transformations profondes dans le système de l'administration du pays et de forger progressivement par une adhésion consciente des volontés la responsabilisation effective, les autorités chérifiennes ont inauguré un tournant historique remarquable. En effet, la promotion exemplaire du rôle économique de la commune (collectivité locale) constitue à ce jour des raisons de motivation de l'intérêt politique pour avoir suscité les potentialités locales. La décentralisation y a progressivement pris corps dans les pratiques de l'administration et de l'économie, mais aussi et surtout dans les esprits et dans les actes quotidiens.

Le Sénégal, quant à lui, décidait d'adopter la mise en oeuvre de la réforme de son administration régionale et locale en l'implantant d'abord au niveau d'une région par la mise en place systématique de communautés rurales et, sur une période de dix ans, l'extension successive aux autres régions. Le manque de préparation des structures locales à la prise en charge de leur destin aura beaucoup pesé sur les résultats.

Notre stratégie a été différente. Elle a été avant tout consacrée à renforcer d'abord la coordination autour du chef de circonscription.

Dans une deuxième phase, des organes de participation des cadres ont été mis en place afin que l'action coordonnée puisse s'inscrire dans un cadre de cohérence géographique et intersectorielle.

La troisième étape a constitué la mise en place des organes de participation, étape réalisée au cours de l'année 1986 par l'élection des membres des conseils d'arrondissement, de cercle et de région.

La mise en oeuvre de la participation régionale et locale au développement opérée progressivement depuis le Plan quinquennal 1981-85, quant à la prise en charge du développement endogène et participatif, à travers les premiers programmes régionaux et locaux d'initiatives de base, est arrivé à une nouvelle étape de sa progression, qu'est l'amorce d'une véritable décentralisation.

Les consultations de la base au sommet que la direction nationale du parti nous invite à préparer est opportune pour actualiser les perspectives et les conditions de la création des collectivités décentralisées au sein de la structure régionale et locale, tel que prévu par la réforme. De même que les options fondamentales sur la transformation des arrondissements en communes rurales quant à certains aspects d'ordre institutionnel et d'administration communale méritent de faire l'objet d'échanges de vue, notamment en ce qui concerne:

- l'institutionnalisation de la participation au sein des collectivités décentralisées;
- le champ d'application de ladite participation;
- les finances des collectivités décentralisées;
- la notion de tutelle sur les collectivités.

Après les premières directives issues des travaux du 1er séminaire national de février 1987 de Gao, le 7e Session du conseil national de juin 1989 nous invite à reprendre les débats en vue de:

- examiner si l'orientation sur la transformation progressive de notre administration en une véritable administration de développement va dans le sens d'une progression réelle vers la décentralisation administrative;
- recueillir toutes les suggestions sur l'évolution de cette réforme et plus particulièrement sur les mesures pratiques à mettre en oeuvre en vue d'assurer une prise en charge effective des fonctions et des moyens par les acteurs du développement endogène;
- compléter ce dispositif institutionnel, humain et financier par des mesures appropriées dans le sens d'une pleine responsabilisation des populations.

Processus de mise en place des organes administratifs de participation

La mise en oeuvre de la participation régionale et locale au développement, institutionnalisée par l'ordonnance no. 77-44/CMLN du 12 juillet 1977 portant réorganisation territoriale et administrative de la République du Mali, n'aura été effective que dans le cadre du Plan quinquennal 1981-85 qui a vu initier la nouvelle approche à travers les premiers programmes régionaux et locaux d'initiatives de base.

En effet, la particularité de la réforme régionale et locale est la mise en place simultanée et systématique d'un double niveau d'action de programmation du développement:

- d'une part, des actions que l'Etat entreprend dans le cadre de l'intérêt général des populations;
- d'autre part, des actions dont l'intérêt est essentiellement limité aux préoccupations locales des populations directement concernées.

A ce titre, il est reconnu que le plan de développement économique et social ne peut prendre en compte tous les aspects des conditions de vie locale. Les intérêts spécifiques propres aux communautés doivent pouvoir être satisfaits dans un cadre institutionnel approprié.

Ce cadre institutionnel permet ainsi à l'Etat de jouer un rôle de gardien de l'intérêt général, tout en suscitant, encourageant, guidant,

stimulant et protégeant la mise en oeuvre des initiatives locales pour lesquelles les représentants des populations doivent pouvoir participer aux prises de décision.

Ainsi, pour assurer la promotion d'une administration de développement, trois missions essentielles, que sont la coordination, la programmation et la participation ont été assurées par l'entremise de deux types d'organes administratifs, respectivement de nature technique et de nature politique.

Le décret no. I93/PG-R du 10 août 1981 déterminant les attributions spécifiques et les règles de fonctionnement des comités de développement réglemente les fonctions et les règles de fonctionnement de cet organe dont la mise en place, de par sa composition au niveau de chaque circonscription, a connu simplement une procédure administrative.

L'institutionnalisation du travail collégial des cadres a conduit à regrouper autour du chef de circonscription l'équipe de techniciens responsables, les différents acteurs de développement afin que les décisions engageant l'avenir de la circonscription soient le fait d'une réflexion commune et d'un engagement commun.

La nécessité de conduire la programmation et la coordination des actions de développement sur les bases techniques éprouvées et intégrées ont donc constitué les éléments de participation des cadres.

Si les comités de développement répondent au souci de programmation, la réforme de l'administration régionale et locale a créé une aire de compétence devant permettre aux représentants des populations de réfléchir sur les solutions à apporter aux problèmes locaux.

Ainsi, des organes de nature politique sont appelés à approuver des projets de développement intéressant directement la communauté dans laquelle ils vivent et à décider des ressources matérielles, humaines et financières à mettre en oeuvre pour réaliser ces actions locales.

Le Décret no. I4/PG-RM du 21 janvier 1982 détermine les règles de composition et de fonctionnement des conseils régionaux et locaux.

Les dispositions dudit décret retiennent certaines conditions préalables dans le processus de mise en place des conseils, notamment:

- la désignation par circonscription administrative de représentants des organismes à caractères économique et social.
- la constitution des secteurs de développement.

La mise en oeuvre de ces conditions a conduit à des instructions du ministre de tutelle, à des dispositions réglementaires et à des sortes de séminaires d'information et de sensibilisation, entre autres:

- la lettre-circulaire no. 338/MI/CMB du 27 mars 1982 traitant de la question de mise en place des secteurs de développement au niveau des arrondissements.

- le Décret no. 97/PG-RM déterminant les organismes à caractère économique et social au niveau de toutes les circonscriptions administratives.
- l'organisation de séminaires à l'intention des cadres politiques et administratifs au niveau des chefs-lieux de régions et même de cercles sur la période allant de décembre 1982 à mai 1983 avec le concours du secrétariat général de la réforme administrative.

Au plan opérationnel, l'interprétation des textes législatifs et réglementaires relatifs aux conseils et en rapport de ceux-ci avec les comités de développement a enregistré nombre de difficultés et de tâtonnements sur le terrain.

C'est ainsi qu'est apparue la nécessité de préciser davantage, par introduction ministérielle no. 15/MI/DNICT du 27 juin 1985 les modalités pratiques de mise en place des conseils de village et de fraction, d'arrondissement, de cercle et de région.

En dernier ressort, la mise en place des conseils régionaux a été effective aux dates respectives ci-après dans les différentes régions:

- Kayes	13 octobre	1986
- Koulikoro	18 octobre	1986
- Sikasso	21 août	1986
- Segou	23 octobre	1986
- Mopti	15 octobre	1986
- Tombouctou	10 octobre	1986
- Gao	09 septembre	1986

Si la mise en place du comité de développement du fait de sa nature technique et de sa composition, n'a posé aucun problème, celle relative à la création des secteurs de développement et la mise en oeuvre de la procédure électorale des conseils de village, d'arrondissement, de cercle et de région aura été tout autre, sur une période allant de janvier 1982 à juin 1986.

En effet, l'organisation de plusieurs séminaires et conférences tant au niveau local que régional et divers instructions ministérielles ont été nécessaires afin d'informer et de sensibiliser toutes les autorités impliquées dans la mission.

A présent ces organes devront être suivis régulièrement pour les dynamiser davantage, notamment en vue d'assurer la régularité de leurs sessions dans la plénitude de leurs attributions.

D'autre part, l'insuffisance des études relatives aux projets sectoriels initiés depuis la base, due aux difficultés de cerner tous les aspects technico-économiques du développement intégré, aura été ressentie au niveau des différents comités de développement. Un fait remarquable également est que l'esprit de collégialité des cadres techniques au niveau de certaines circonscriptions n'a pas été perçu. De même que le désintéressement des services techniques et le manque de coordination au niveau local, voire même au niveau régional, entre les programmes locaux et les autres activités

sectorielles d'intérêt général, ont fait que les décisions engageant l'avenir de la circonscription n'ont pas été le fruit de constantes réflexions communes.

Obstacles et problèmes rencontrés dans la mise en oeuvre

La phase ultime de la mise en oeuvre de la politique de décentralisation, il convient de rappeler que déjà, le premier séminaire national sur la planification décentralisée de février 1987 s'est vivement penché sur l'aspect de certains blocages dans le processus de la responsabilisation des organes administratifs de participation, première étape du transfert des compétences aux collectivités territoriales.

En effet, la première mesure entreprise pas la réforme dans le cadre de la participation régionale et locale au développement a consisté à procéder à une déconcentration, qui n'est en fait qu'un processus dans la voie de la décentralisation territoriale.

Cette première étape n'aura été que de procéder à la redistribution des pouvoirs de décision et des responsabilités administratives et financières afin d'amorcer avec plus de conviction et de maîtrise la gestion des actes de la décentralisation.

Elle aura permis de:

- susciter des voies et moyens propres à assurer un réel apprentissage des méthodes de planification, de programmation et de gestion ainsi que les modalités d'organisation des circonscriptions administratives.

En effet, lorsque les politiques et les programmes sont conçus avec soin et mis en oeuvre rationnellement, il sera plus aisé d'entreprendre le processus d'une profonde autonomie des collectivités territoriales à créer.

- élaborer le cadre général des premières mesures législatives et réglementaires, tel que prévu par la réforme, devant permettre de jeter les bases de la transformation progressive des arrondissements en collectivités décentralisées.

A ce stade, il est plus que préoccupant de dire tout haut que, lorsque l'Etat se décharge de certaines fonctions, il doit ce de fait ordonner le transfert des moyens, tant humains que financiers, de même que les responsabilités administratives aux communautés qui doivent s'autogérer.

Quels sont les obstacles qui freinent au demeurant le processus? Ils sont de divers ordres et peuvent être analysés sous les aspects humains, matériels et financiers, économiques et sur les plans politico-juridique et administratif.

Au plan humain

L'un des principaux obstacles à la mise en oeuvre de la politique de décentralisation est l'insuffisance de responsables locaux capables

d'assurer la responsabilité des missions. Les compétences administratives, juridiques et surtout techniques font cruellement défaut depuis le niveau cercle, encore plus au niveau de l'échelon de base qu'est l'arrondissement.

A ces problèmes d'insuffisance en qualification au niveau des circonscriptions s'ajoutent ceux spécifiques aux personnels actuels des administrations communales d'un nombre réduit.

L'insuffisance des moyens de l'administration de tutelle constitue à plus d'un titre un frein à la bonne conduite de la décentralisation.

Un engagement de l'Etat est nécessaire pour financer des programmes de formation des responsables locaux, aussi bien élus que ceux des administrations et leur fournir une assistance technique au cours des premières étapes pour assurer la pleine réussite des programmes de décentralisation.

Aux plans matériel, financier et économique

A ces niveaux, il convient de mettre l'accent sur l'insuffisance actuelle des ressources financières pour faire face aux tâches prioritaires du développement local au moment où les collectivités sont appelées à se doter d'infrastructures de base. Il est certain que si les fonctions de gestion et de développement transférées excèdent de loin leurs capacités financières internes, l'effort de décentralisation est voué à l'échec. Il n'y aura aucune décentralisation effective que là où existera un "matelas" de ressources internes qui puisse secréter les fonds nécessaires aux efforts d'équipement et de développement.

L'insuffisance notoire des ressources affectées aux collectivités décentralisées par les dispositions des ordonnances no. 78-79 et no. 79-79/CMLN portant sur les impôts et taxes communaux, de même que la non-maîtrise de l'assiette desdites fiscalités et de leur recouvrement sont de nature à ne pas assurer un réel financement interne des actions de promotion économique locale.

Cette situation est du reste aggravée par la mauvaise gestion et l'utilisation irrationnelle des maigres ressources actuelles dans un contexte économique de plus en plus difficile.

Des actes de délégation en matière de pouvoir de recouvrement de certains impôts et taxes et d'autres formes de pouvoirs générateurs de revenus devront permettre aux collectivités de disposer de ressources fiables pour leur fonctionnement et leur équipement.

Au plan politico-juridique et administratif

Le cadre juridique de la décentralisation est basé sur le système de démocratie locale. Les populations sont directement concernées et impliquées dans le règlement de leurs propres préoccupations.

Le rôle du parti et des organes administratifs de participation consiste donc à préparer les populations à la vie politique. Car l'insuffisance de maturité politique des communautés de base entrave le

processus de décentralisation. Il est amer de constater que les populations, victimes d'opportunisme, ne choisissent pas souvent les personnes compétentes pour gérer la mission de développement. Le mode de scrutin est de nature à encourager ces "opportunistes" dans la constitution de listes électorales pour mettre en place des conseils d'arrondissements et conseils communaux irresponsables face au devenir des collectivités.

Il est un autre aspect marquant qui fausse la règle du jeu: c'est la non-résidence effective des personnalités élues dans leurs circonscriptions qui nuit au fonctionnement correct des institutions mises en place.

La non-adhésion de certains départements techniques au principe et même à l'esprit de la décentralisation ou tout simplement le refus de transférer les moyens correspondants constituent des blocages notoires à la mise en oeuvre de la politique de décentralisation.

Le problème de l'incompatibilité de l'assistance technique et financière extérieure avec les réalités sociologiques locales pose nombre de problèmes juridiques dans le cadre de la coopération internationale, ce qui dénote un manque de concertation entre les bailleurs de fonds et les populations directement concernées qui ne sont pas souvent consultées.

Propositions de mesures propres à promouvoir le processus d'une réelle décentralisation territoriale

A présent que les organes administratifs de participation fonctionnent, non sans atteindre la perfection et que le transfert des compétences, même limité, connaît une amorce de prise en charge de la responsabilisation locale, il faudra maintenant entreprendre les mesures propres à augmenter progressivement les chances des succès de la mise en oeuvre de la décentralisation territoriale.

Ces mesures doivent tendre à renforcer les prérogatives de l'administration régionale et locale pour gérer la délégation du pouvoir de tutelle afin que le développement des collectivités territoriales soit une réalité.

Elles peuvent couvrir les aspects suivants:

L'encadrement technique

Il est reconnu que les circonscriptions administratives locales à l'état actuel ne disposent ni de l'équipement minimum, ni de toutes les compétences techniques requises pour assurer pleinement la mission du tutelle des programmes et des collectivités territoriales. Aussi, nous paraît-il plus urgent d'identifier et de classer les domaines où les besoins d'encadrement techniques sont nécessaires.

Tous les Départements techniques concernés doivent concourir à la mise en oeuvre de ce redéploiement des cadres aux différents niveaux sectoriels ou même que l'Etat pourrait créer un corps national de fonctionnaires, les plus compétents, pour assurer l'appui technique aux

circonscriptions locales appelées à préparer la processus de transformation des arrondissements en communes rurales.

Ce corps de fonctionnaires d'élite bénéficierait des avantages exceptionnels au cours d'un séjour minimum d'une période quinquennal, quitte à renouveler les équipes par rotations successives.

La formation et l'information

Les programmes de formation, en vue d'améliorer les compétences des responsables locaux et régionaux, à gérer les activités administratives, publiques, techniques et financières, doivent être établies en priorité sur la base de l'évaluation des capacités des personnels des différentes circonscriptions administratives, notamment au niveau des cercles et arrondissements.

Le but de la décentralisation ne peut être atteint qu'avec l'appui des personnels locaux (cercles, arrondissements et communes) et de services de tutelle performants. Il y a donc lieu d'assurer cette formation permanente par la création de centres de formation et de perfectionnement à implanter, soit au niveau central, soit au niveau de chaque capitale régionale.

Le rôle combien important de l'information constitue un des piliers de la progression, notamment dans la programmation et la réalisation de la décentralisation, par de larges campagnes de publications destinées aux populations rurales et aux responsables politiques et administratifs, à tous les niveaux de responsabilité.

Ce forum est donc opportun pour que nous définissions ensemble, le cadre d'intervention de l'information dans le processus de la décentralisation territoriale.

La réalisation des infrastructures des chefs-lieux de circonscription et d'installations collectives de base

La transformation d'un arrondissement central en commune urbaine est conditionnée avant tout par la réalisation d'un minimum d'infrastructures et d'installations collectives de base, car le sous-équipement de nos villes amoindrit la capacité des futures communes à assurer leurs nouvelles responsabilités.

Ces équipements de base (marchés, gares routières, hôtels ou campements, etc.) constituent des investissements que les futures communes prendront aisément en charge pour améliorer leurs revenus locaux.

Simplification des procédures de planification et de gestion

Le succès de la décentralisation, surtout à ce stade d'initiation à la prise en charge des responsabilités, dépendra surtout de la mise en place de dispositifs que les responsables et populations concernés pourront comprendre et auxquels ils participeront facilement.

Aussi, est-il important de simplifier les méthodes initiales de planification et de gestion du développement endogène et participatif.

Amélioration de la mise en oeuvre de la réforme communale

Les recommandations qui ont permis de dégager les orientations politiques sur le cadre de la réforme communale et du statut des communes rurales étant élaborées, il est vivement souhaitable que les alternatives proposées soient examinées par le gouvernement dans les meilleurs délais possibles.

Les mesures législatives et réglementaires présentement élaborées sous forme de projets doivent être examinées au plus vite par les instances gouvernementales et politiques afin de préparer déjà les champs d'application de la réforme communale, conditions préalables à l'érection progressive des arrondissements en collectivités décentralisées.

LA PROGRAMMATION D'UN BUDGET COMMUNAL TRIENNAL

PAR

MONSIEUR PHILIPPE HARDING
DIRECTEUR DES COLLECTIVITES LOCALES,
MINISTERE DE L'INTERIEUR, COTE D'IVOIRE

INTRODUCTION

Le management comme ensemble des techniques d'organisation et de gestion des entreprises a conquis toutes les administrations qu'elles soient internationales, nationales ou locales. Si dans un passé encore récent, les administrations africaines en général et l'administration ivoirienne en particulier étaient gérées de manière classique, le vœux de la gestion par objectifs les tous gagné et rien ne se réalise désormais, qui ne soit prévu, discuté et chiffré au préalable par les hommes et les femmes ayant la charge de diriger ces administrations.

Les communes de Côte d'Ivoire ont, dès leur création, suivi ce mouvement nécessaire, obligées qu'elles étaient, à cause de la crise économique que connaît notre pays, d'inscrire leurs actions dans le moyen et le long terme. Aussi ont-elles été dotées de deux outils essentiels, à savoir le programme triennal et le budget, dont la finalité est de les aider à mieux satisfaire les besoins de leurs administrés.

Tel que défini par la réglementation en vigueur, le programme triennal est "l'ensemble des actions et des opérations à réaliser dans une commune donnée et ce, sur une période de trois ans, l'année d'adoption comprise." Révisé chaque année, il permet de faire le point sur les réalisations devenues effectives et celles à adjoindre au programme afin qu'il couvre les trois prochaines années d'où sa nature de "programme glissant".

Dans ce contexte, le budget communal n'est que la traduction financière annuelle du programme triennal dans la mesure où aucune opération ne peut être conduite, financée par le budget, qui ne soit au préalable inscrite au programme.



14577

Aussi programme triennal et budget communal sont-ils indissolublement liés, l'ordre de confection d'adoption donnant naturellement la priorité au programme triennal.

La suite de cet exposé s'attachera donc à la présentation du programme triennal dans son élaboration et son contenu. Il en sera de même du budget communal, avant qu'une dernière partie consacrée au bilan des années d'utilisation de ces outils par les communes ivoiriennes ne vienne clore cette intervention.

Le programme triennal de développement communal

De ce que les ressources communales dans notre pays sont extrêmement limitées, il s'impose de faire des choix dans les équipements à réaliser et de fixer des priorités dans l'allocation des ressources budgétaires destinées à les exécuter.

Cette approche de la gestion communale présuppose une connaissance exacte des besoins des habitants, une vue claire des ressources disponibles de la commune, les limites de ses interventions, les coûts de réalisations de chaque équipement, ses charges récurrentes, etc...

Le programme triennal de développement communal tel qu'il a été conçu à l'usage des communes ivoiriennes permet de satisfaire toutes ces exigences lorsqu'il est bien élaboré et adopté dans les conditions prévues par la réglementation en vigueur.

Cette réglementation fixe à la fois la procédure et le contenu du programme triennal ainsi que les autorités compétentes dans son élaboration et ce, suivant un calendrier prédéterminé.

Suivant ce calendrier, l'élaboration et l'adoption du programme triennal s'étalent sur les six premiers mois de l'année c'est-à-dire de janvier à juin. Etabli par la municipalité et soumis à la délibération du conseil municipal, il est au préalable examiné par la commission des affaires économiques et financières avant d'être transmis à l'autorité de tutelle pour approbation définitive.

Du point de vue de son contenu, le document se présente comme un récapitulatif de toutes les opérations qu'une commune se propose de réaliser sur trois années, étant bien entendu que ces opérations y figurent par ordre de priorité.

Chaque opération retenue est accompagnée d'une fiche dont le modèle est fixé par arrêté, dans le but de justifier ladite opération, d'en préciser les phrases et le calendrier de réalisation, de chiffrer les coûts y compris ceux liés à l'utilisation et enfin de détailler les moyens et le plan de financement.

Quant à la procédure d'élaboration du programme triennal, elle se déroule en huit phases distinctes commençant par l'évaluation des disponibilités financières de la commune et se terminent par l'établissement des fiches d'opérations.

Entre les deux, s'intercalent les phases concernant tour à tour, l'identification de chaque opération, le calcul des coûts, l'analyse coût/avantage, la détermination des priorités et enfin la mise au point du plan de financement.

Une fois établi, discuté, adopté et approuvé, le programme triennal de développement communal peut ensuite trouver sa traduction financière dans le budget communal.

Le budget communal

Tout comme le programme triennal, le budget communal est un document normalisé dont les règles d'élaboration, le calendrier et le contenu ont fait l'objet d'un texte précis.

Du point de vue du calendrier, la confection du budget couvre le second semestre de l'année allant de juillet à décembre, et comporte trois phases réservées respectivement à la préparation par le maire et la discussion par le conseil municipal, à l'adoption et à l'approbation de l'autorité de tutelle avant exécution.

Dans son contenu, le budget comprend deux parties consacrées, l'une aux recettes et dépenses de fonctionnement et l'autre aux recettes et dépenses d'investissement.

En tant qu'acte prévisionnel, le budget annuel de la commune peut connaître des modifications en cours d'exercice, ceci afin de mieux ajuster les dépenses aux recettes et satisfaire ainsi à l'obligation de sincérité fixé par la loi.

Il y a lieu de mettre un accent tout particulier sur le fait que le budget des communes ivoiriennes a été conçu selon une nomenclature de type fonctionnel c'est-à-dire que les recettes et les dépenses tant en fonctionnement qu'en investissement sont classifiées par grands groupes distinguant les fonctions générales, de collectivité, économiques et sociales, culturelles et de promotion humaine.

L'expérience des années de pratiques

Difficultés à la mise en place de ces outils

Ces difficultés sont liées au caractère récent de l'opération de communalisation menée en Côte d'Ivoire et qui date de 1981.

La première difficulté tient au fait que la programmation est récente et n'est pas suivie à 100 pour cent. En effet, la procédure d'élaboration du programme triennal a été déterminée en 1982, alors que le calendrier de programmation et la forme ne l'ont été qu'en 1983.

La seconde qui découle de la première provient du fait que les délais impartis à la préparation de ces documents ne sont pas respectés par les conseils municipaux. Le plus souvent, le programme triennal est transmis pour examen et approbation en même temps que le budget annuel. En outre, notons que dans l'ensemble les budgets parviennent tardivement à l'autorité

de tutelle, rendant ainsi problématique son exécution, notamment lorsqu'il s'agit de travaux de construction qui exigent une procédure d'engagement plus longue.

La troisième difficulté résulte de l'improvisation aussi bien dans la conception que dans l'exécution. S'agissant de la conception, il est constaté que ces outils ne sont discutés ni au sein des commissions du conseil ni au sein de la municipalité. Ils sont généralement l'oeuvre du maire seul qui les soumet directement au vote du conseil. Dans ces conditions, il est difficile de préjuger de la justesse des choix à l'esprit de participation, fondement de notre politique de décentralisation. Quant à l'exécution, dans de nombreux cas l'engagement de dépenses ne tient compte ni des rentrées de recettes ni du plafond des crédits. Ainsi, les communes se retrouvent avec d'importants impayés, d'où le mécontentement des fournisseurs et la production de budgets modificatifs en nombre élevé.

Rappelons encore une fois qu'il s'agit d'erreurs liées à la jeunesse de notre politique de décentralisation et qui seront corrigées par la mise en place d'un vaste programme d'assistance et de conseil en faveur aussi bien des élus municipaux que des agents communaux.

Les perspectives du programme triennal et du budget communal

Pour une commune, la réalisation de son programme triennal est un exercice sur demande des efforts. Il faut en effet projeter dans l'avenir, ce qui est souhaitable, l'inscrire dans un cadre formel et écrit, réaliser rationnellement un document souvent imposant. Pourquoi tant d'efforts outre le fait qu'il s'agit d'une obligation légale? C'est pour répondre à cette question que sont précisées ci-après les perspectives offertes par la confection, par toutes les communes, de leur programme triennal et de leur budget.

Le programme triennal, observatoire de l'action communale

La réunion en un document unique de l'ensemble des programmes triennaux des communes, a permis de fournir des éléments d'information irremplaçables sur l'action communale.

Ainsi, a-t-il été possible tout d'abord de situer les communes s'étant acquittées de l'obligation d'effectuer et de transmettre leur programme triennal et celles n'ayant pas pu le faire. Ce non-envoi du document peut indiquer une carence dans la formation du personnel chargé de sa confection matérielle (Secrétaire Général, Chef du Service Financier, Chef du Service Technique). De même, ce non-envoi peut-il signifier des dissensions au sein de l'équipe municipale n'ayant pas réussi à mettre d'accord sur une solution de consensus. Enfin, ce non-envoi peut-il traduire une négligence vis-à-vis des obligations légales de la part des autorités municipales, négligence qui peut se retrouver à d'autres niveaux et dans d'autres circonstances.

En ce qui concerne les choix opérés par les communes et les priorités définies, rappel doit être fait que les communes ont été totalement libres de faire leur choix et d'arrêter leurs priorités. Les seules obligations qui leur sont imposées, sont d'une part, qu'elles restent à

l'intérieur de leur domaine de compétence (sauf dérogation du ministère technique concerné) et d'autre part, que leur programme d'investissement pour les trois années à venir soit compatible avec leurs moyens financiers propres.

C'est dire que les résultats obtenus ont d'autant plus de valeur qu'ils n'ont pas été effectués sous une contrainte quelconque.

S'agissant de la distinction qui a pu être faite entre les acquisitions de biens entièrement élaborés (véhicules, matériels de bureau etc...) et les autres investissements programmés (travaux de construction, lotissements, etc...) les chiffres obtenus sont également d'une grande portée. Ils permettent de situer l'action de la commune dans son environnement économique local et par là même devraient permettre à cet environnement de mieux profiter des communes. Ainsi, au vu des masses financières mises en jeu par les communes, une action pourrait être menée avec les ministères concernés (Travaux publics et constructions, formation professionnelle, etc...) afin de favoriser l'émergence en nombres suffisants des petits entrepreneurs locaux ou des tâcherons pour réaliser les travaux communaux programmés.

Le programme triennal, outil d'orientation de l'action communale

A l'échelon local, il va de soi que le programme triennal oriente l'action communale puisqu'il oblige à faire des choix et à se situer dans une perspective pluri-annuelle.

A l'échelon central, la réunion de l'ensemble des programmes triennaux pourrait également permettre d'orienter l'action communale en utilisant les programmes triennaux de commune.

Au vu du document récapitulatif des programmes triennaux, il serait décidé d'accorder des subventions spécifiques pour certains services communaux (services de collectivités, économiques) afin d'accélérer le rythme d'exécution des programmes, par exemple réaliser dès 1969 les tranches de travaux ou les opérations prévues en 1990. Ainsi les choix des conseils municipaux seraient respectés à la fois quant au dimensionnement des travaux, puisque la règle de compatibilité avec les moyens financiers propres de la commune auraient été vérifiés dès la réception du programme triennal, et quant aux choix eux-même (pas de reclassement possible la première année d'exécution du programme triennal).

Pour l'organisme accordant de telles subventions (Etat, organismes internationaux, aides bilatérales ou multilatérales), les montants en jeu seraient connus avec précision et d'autres critères pourraient être définis pour accorder des aides à un groupe spécifique des communes. Ainsi, à titre d'exemple, pourrait-il être décidé d'accorder une aide spécifique à toutes les communes de moins de 10000 habitants pour accélérer la réalisation des opérations prévues de construction des marchés. De tels choix de subventions spécifiques pourraient être opérés de manière mobile.

Dans son principe, le système qui est avancé à partir des programmes triennaux est fort différent des modalités classiques de subventions spécifiques. En effet, si l'on annonce que des subventions

spécifiques accordées pour tel ou tel équipement, la tentation est en général forte d'inscrire un tel équipement alors même que le besoin n'est pas ressenti.

Dans le système avancé, il s'agit d'abord d'observer les choix communs et d'accorder une subvention spécifique en respectant ces choix mais simplement en accélérant le rythme de réalisation des investissements programmés.

L'obligation de confectionner le programme triennal

A la fois parce qu'il constitue une observation irremplaçable de l'action communale et parce qu'il permet d'orienter avec toute la souplesse requise, le programme triennal des communes doit s'ancrer définitivement dans les pratiques communales au même titre que le budget. En outre, avec le processus de participation active de la population dans son élaboration, il constitue un outil important de la vie démocratique à l'échelon local.

Si lors de la première phase de communalisation l'obligation de confectionner le programme triennal a été quelque peu négligée, il en va différemment actuellement.

C'est pourquoi, il est actuellement rappelé à toutes les communes, que sans programme triennal dûment approuvé, le budget de la commune ne serait pas examiné et, par conséquent, la commune ne serait pas en mesure de fonctionner.

En effet, l'aspect formel et les aspects prospectifs mentionnés plus haut, le budget de la commune est la traduction annuelle du programme triennal, il revient à l'autorité de tutelle de vérifier que les investissements prévus au budget de l'exercice correspondent bien aux choix déjà opérés lors de l'élaboration du programme triennal. Cette adéquation budget/programme triennal est particulièrement forte pour la première année d'exécution du programme dans la mesure où, pour les années suivantes, les choix peuvent être revus dans le cadre d'une actualisation faite annuellement.

Ainsi donc, le programme triennal tout comme le budget communé est au coeur du dispositif complexe des relations entre l'état et les communes où se mêlent assistance, conseil et contrôle.

LE FINANCEMENT DES SERVICES URBAINS LOCAUX ET LE
PROBLEME DE LA PRIVATISATION

PAR

MONSIEUR BOUBACAR SOUMANA
DIRECTEUR DES FINANCES LOCALES, MINISTERE DES
FINANCES LOCALES, BURKINA FASO

INTRODUCTION

Traiter la question du financement des services urbains locaux suppose traiter la question du mode de gestion de ces services.

Mais avant de se pencher sur le problème du mode de gestion dont dépendront les modalités et la nature du financement, il convient de dire un mot de ce qu'il faut entendre par "Services urbains locaux".

L'expression "Services urbains locaux" suggère de comprendre le terme "locaux" par opposition au terme "étatique" au terme "nationaux":

En d'autres termes, il faut comprendre l'expression "services urbains locaux" comme désignant les services publics laissés à la charge des collectivités locales urbaines c'est-à-dire les communes par opposition à ceux dont l'Etat conserve la charge.

Au Burkina Faso, si l'on s'en tient à cette délimitation des "services urbains locaux", le risque est grand de laisser de côté d'importants et nombreux services qui, traditionnellement sont à la charge des communes et qui, dans ce pays, sont restés à la charge de l'Etat. Aussi, s'agissant d'une réflexion sur le financement tous les services dont la satisfaction se présente comme un besoin impérieux dans les agglomérations urbaines, seront concernés.

Pour faire le tour de la question, il sera procédé au développement suivant:

un aperçu sur les services urbains locaux et leur mode de gestion;

financement des services urbains (nature et modalités de financement, problème de financement);

recherche de solution au problème de financement des services urbains.

Aperçu sur les services urbains et leurs modes de gestion

Il s'agira de dire très rapidement ce que recouvre l'expression services urbains et d'énoncer leur mode de gestion.

L'importance des services urbains, aussi bien du point de vue de leur nombre que de celui de l'impact de leur action sur les conditions de vie des citoyens, est fonction d'une part, du niveau d'autonomie accordée aux collectivités locales, d'autre part, au niveau de développement des collectivités bénéficiaires de l'autonomie.

Au Burkina Faso, l'activité des collectivités locales urbaines engendre et couvre un ensemble de services qui se répartissent dans tous les secteurs de la vie urbaine. Ils ne connaissent que deux modes de gestion.

Les service urbains

Les services urbains ayant fait l'objet de création formelle et d'une prise en charge permanente peuvent être repartis ainsi qu'il suit:

- les services d'administration générale: réglementation organisation, état-civil;
- les services sociaux: salubrité, hygiène, santé, enseignement, assistance, gestion de cimetières;
- les services économiques: voirie, assainissement, distribution d'eau, distribution d'électricité, transports publics;
- les services socio-culturels: maisons des femmes ou centres populaires de loisirs, sport (infrastructures et organisations).

La sommaire répartition ci-dessus comporte, bien sûr, des nuances, mais il importe surtout de relever qu'au niveau de la salubrité, le ramassage des ordures ménagères relève maintenant de l'ONASENE (*).

Gestion des services urbains

Les services d'administration générale, la voirie, la salubrité, l'hygiène, la gestion des cimetières ainsi que les infrastructures de promotion de la culture et du sport, sont gérés en régie par les municipalités.

Il faut cependant signaler:

- les tentatives de ramassage des ordures ménagères et de gestion des pompes funèbres par des entreprises privées à Ouagadougou.

- l'expérience actuellement en cours à Bobo-Dioulasso, de gestion des pompes funèbres par une entreprise privée.
- le recours aux entreprises privées pour l'exécution de travaux ponctuels au niveau des services municipaux apporte une nuance importante dans la gestion en régie.

Les services de santé, d'enseignement et d'assistance, sont dans la plupart des communes des services de proximité, c'est-à-dire qu'ils existent dans les communes qui sont intéressés par leur développement et par leur état de fonctionnement mais qui n'en ont pas la charge exclusive et dont l'intervention en faveur de ces services est dans certains cas, très modeste.

Ces services existent et fonctionnent avec le statut de services déconcentrés de l'Etat.

Mais il importe d'atténuer ce qui vient d'être dit. En effet, dans les communes développées, les charges d'infrastructures (construction et entretien), d'équipements et de fournitures consommables, des services de santé, d'enseignement (de base et secondaire) et d'assistance, sont supportées par les collectivités locales.

Enfin les services de distribution d'eau, d'électricité et le service de transports public urbain, ainsi que les infrastructures principales d'assainissement (évaluation des deux eaux usées et de pluies) sont pris en charge par des sociétés d'Etat, qui assurent aussi, pour ce qui est de l'eau et de l'électricité, la production.

La société de production et de distribution de l'eau a en outre la charge de la construction et de l'entretien des infrastructures principales d'assainissement (ces sociétés sont: ONEA pour l'eau et l'assainissement, la SONABEL pour l'électricité et la SNTC (X9) pour le transport.

Ainsi deux modes de gestion, la gestion en régie et la gestion sous la forme de société dont l'organisation et le fonctionnement sont, si non identiques, ou moins fortement inspirés par ceux des entreprises du secteur privé.

De ces deux modes de gestion dépendent la nature, la forme (et dans une certaine mesure le problème) du financement des services concernés.

Financement des services urbains

Ayant deux modes de gestion différents pour les services urbains, nous en auront deux systèmes distincts de financement.

Nature et modalités de financement des services urbains

Services gérés en régie

- La création, l'équipement et le fonctionnement des services gérés en régie sont assurés par le budget de la collectivité chargée de la gestion.

- Les modalités de la prise en charge sont celles de la procédure d'exécution des dépenses dans le cadre du budget communal.

Services gérés par des sociétés d'Etat

Ici, la source des recettes est la fourniture de l'eau et la taxe d'assainissement basée sur la consommation en eau servie par la société, la fourniture de l'électricité, et la prestation du service de transport.

La forme du financement est identique à celle du financement des entreprises du secteur privé.

Cependant, appartenant à l'Etat et gérant des services d'intérêt général, ces entités peuvent bénéficier d'un soutien, parfois direct, le plus souvent indirect de l'Etat.

Ce soutien peut être un soutien que l'Etat n'accorde qu'aux entreprises qui lui appartiennent:

- subvention (de démarrage, d'équilibre ...);
- aval (pour des emprunts auprès des établissements financiers);
- rétrocession d'emprunt.

Ce soutien peut être un soutien dont peuvent bénéficier des établissements n'appartenant pas en propriété à l'Etat ou à une autre collectivité publique:

- exonération d'impôts (aussi bien de la fiscalité de poste que de la fiscalité intérieure - code des investissements).

Telles sont les modalités et nature de financement des services urbains. Ces services, gérés en régie ou par des sociétés, connaissent-ils des difficultés de financement?

Problème de financement des services urbains

Problème de financement des services gérés en régie

Une étude faite en 1988, pour les années 1985 et 1986 et se rapportant aux 32 communes qui existent depuis 1983 et avant (les 30 chefs lieux de provinces et 2 autres centres), conclut à l'existence d'une disponibilité de financement relativement importante devant les besoins des municipalités.

Tous les indicateurs permettent de croire que cette disponibilité s'est maintenue en 1987 et 1989.

Devant une telle observation, la tentation est grande de considérer que les besoins du financement des services urbains à la charge des municipalités sont satisfaits.

Mais une telle considération serait erronée.

En effet, la même étude révèle une grande disparité entre les communes.

Cette disparité tient en grande partie à ce que:

- les capacités de financement des communes croissent avec la population.
- la réalisation des prévisions budgétaires, établies au niveau d'une commune en fonction de ses potentialités, est fortement influencée par l'existence des services de recouvrement dans le territoire de la commune. Cela vient de ce que les collectivités locales ne disposent de services de recouvrement propres. Elle bénéficient de l'intervention de ceux de l'Etat.

Par ailleurs, l'observation (de ce qui se passe sur le terrain dans les communes, ou de ce qui est réalisé dans les budgets communaux) montre que, même dans les communes développées, les services urbains ne connaissent pas un développement optimum.

Les services de voirie et d'assainissement par exemple en état de sous équipement à Bobo-Dioulasso, Banfora, Koudougou, Ouahigouya et Kaya.

Dans les autres communes, leur existence est embryonnaire.

Une analyse de l'organisation et de l'état de fonctionnement des services municipaux permet de conclure que, si les communes ne rencontrent pas de difficultés pour la prise en charge de leurs frais de fonctionnement, leurs moyens restent largement en deçà des besoins des zones urbaines en investissement (travaux neufs entretien, équipements).

Problème de financement au niveau des sociétés chargées de la gestion de services urbains

L'importance de la disponibilité en eau potable à la pompe, l'impact de l'électricité dans la vie de ménages, des entreprises et des autres institutions du secteur privé ainsi que du secteur public, le poids du besoin de transport dans les zones urbaines, donnent à penser que les établissements qui reçoivent la mission de gérer les services qui y sont relatifs, peuvent trouver les moyens de financer leur activités.

Les seules activités non rémunérées directement ici sont celles de la construction et de l'entretien des infrastructures principales d'assainissement. Mais la difficulté a été contournée par l'institution d'une taxe sur le mètre cube (m³) d'eau consommé à la pompe.

Mais le fait que l'Etat, collectivité publique supérieure ait jugé nécessaire de créer des structures qui relèvent de lui pour prendre en charge la gestion des services de fourniture d'électricité de fourniture d'eau et de construction d'infrastructures d'assainissement, et pour intervenir dans

la prestation des services de transports collectifs, est justifié par le caractère d'intérêt général dont revêtent des services.

Dès lors il devient aisé de comprendre que le prix du kilowatt-heure, du mètre cube d'eau, du mètre linéaire d'infrastructure, d'assainissement et du kilomètre de transport urbain, subisse une influence de ce caractère d'intérêt général.

Les services compétents des établissements concernés sont pris entre l'objectif socio-économique qui leur est assigné par les pouvoirs publics de mettre les produits et les services formés à la portée du plus grand nombre des militants et la nécessité de conserver un niveau de prix rémunérateur pour la vie et le développement de leur entreprise, nécessité découlant de la nature de l'activité dont celle-ci à la charge ainsi que de la forme de gestion qui est la sienne.

S'il ne nous est pas possible de donner des précisions sur la situation financière actuelle de la SONABEL de l'ONEA et de la SNTC (X9), les observations générales suivantes peuvent être faites:

SONABEL: Le fonctionnement et la gestion du réseau existant ne rencontrent pas de difficultés majeurs du point de vue financement.

La demande d'extension du réseau est largement supérieur à l'offre.

ONEA: Adduction et distribution d'eau.

Le réseau existant est maîtrisé. Les difficultés semblent liées plutôt au caractère sensible de la disponibilité de l'eau, aux méthodes d'organisation de la distribution qu'aux problèmes financiers.

La demande d'extension du réseau d'adduction d'eau, ou de multiplication des points de distribution d'eau est supérieure à l'offre. La pression de la demande est plus grande ici que dans le cas de l'électricité.

Assainissement - tout reste à faire.

SNTC (X9) Cette société est encore jeune. Son réseau est très modeste - Ouagadougou et Bobo-Dioulasso.

Dans ces deux villes, au terme de la petite expérience acquise, il s'avère que la fréquence des cars et les zones à desservir sont à améliorer.

Après ce survol des questions de fonctionnement et de développement des services urbains, point n'est besoin de développer davantage pour dire que le problème de financement est réel et important. Il conviendrait pour terminer d'envisager maintenant les voies possibles pour la recherche de la solution ou des solutions pour le problème de financement des services urbains.

Recherche de solutions pour le problème de financement des services urbains

Les moyens d'améliorer la capacité d'intervention des communes et de financement des services urbains peuvent être recherchés au niveau des budgets par des actions de recouvrement des prévisions ainsi que par des actions de recherche de nouvelles sources de recettes.

Ils peuvent être recherchés en dehors du budget communal par l'adoption de modes de gestion efficaces.

Actions au niveau du budget

Sur la base de la nomenclature actuelle

Recouvrement des impôts directs - à étudier avec la direction générale des impôts (DGI). Délai d'émission des rôles, actualisation de rôles, action de recouvrement.

Une possibilité réelle d'actions conjuguées DGI - collectivité locale existe au niveau des communes.

Recouvrement des autres taxes - entreprendre une organisation dynamique autour des perceptions (receveurs municipaux).

Sur la base d'une nouvelle nomenclature

A court terme: élargissement de l'actuelle nomenclature - création de nouvelles taxes ou rétrocession de taxes par l'Etat.

A moyen terme: élaboration d'une nouvelle nomenclature qui développe la fiscalité indirecte, plus efficace que la directe. Mais, un tel système suppose une forte activité industrielle et commerciale, ce qui n'existe que dans un nombre réduit de communes.

Organisation d'activités rémunératrices. Industrielles ou de prestation de service notamment. Pour ce cas, en supposant que la gestion sera saine et efficace, il y a le risque de prendre la place de l'initiative privée. Peut être envisagée pour pallier à une carence ou pour créer l'émulation et la stabilisation dans le secteur concerné.

Adoption de modes de gestion efficace

Pour tous les services qui peuvent faire objet de gestion autonome.

(Services de production de bien ou de prestation de services. A la limite tous les services, notamment ceux qui sont classés ci-dessus comme étant économiques ainsi que les services sociaux de santé, d'enseignement, de gestion des cimetières.)

Le choix du mode importe beaucoup - concession, affermage, exploitation à l'entreprise, privatisation totale. La dernière solution (privatisation) suppose:

- l'existence d'un marché qui autorise la pratique de prix rémunérateurs pour l'entrepreneur et à la portée des militants consommateurs des produits ou services fournis et qu'un tel équilibre corresponde à la satisfaction de l'intérêt général lui peut être beaucoup plus large que l'intérêt de ceux qui peuvent payer le prix réel.

Ce qui vient d'être dit peut être illustré par l'exemple de l'électricité, de l'eau, du transport urbain, dont la formation et la prestation sont déjà confiées à des établissements à gestion privée:

- la pratique des prix réels par ces entreprises,
- la satisfaction de l'intérêt général,
- le concours effectif au processus de développement (à termes court - moyen ou long).

Dans le contexte actuel, la concession et l'affermage pourrait être avantageusement organisés dans certaines communes du Burkina Faso.

LA PATRIE OU LA MORT, NOUS VAINCRONS!

LA PARTICIPATION COMMUNAUTAIRE DANS LE PROCESSUS
DE DECENTRALISATION

PAR

MADAME CARLEENE DEI
CONSEILLER EN HABITAT RHUDO/USAID

INTRODUCTION

La décentralisation et la participation de la communauté

L'opération de décentralisation est généralement entreprise pour un certain nombre de raisons qui, prises dans leur ensemble peuvent se résumer comme étant le désir d'accélérer et d'améliorer le processus de développement.

En procédant à la décentralisation, les gouvernements espèrent éliminer quelques uns des obstacles importants qui freinent le développement. La décentralisation peut permettre au gouvernement central de se décharger de certaines des tâches administratives et financières, en transférant une partie du pouvoir administratif et financier aux autorités locales. D'autre part, la décentralisation permet aux autorités locales de définir et de répondre aux besoins de leurs communautés ou en recueillant le soutien de la population aux différents projets et programmes. En somme, l'un des objectifs principaux de la décentralisation, c'est d'élever le niveau de la participation de la population aux prises de décisions au niveau local, et de faire progresser par là même le processus de décentralisation. C'est pour cette raison que nous devrions chercher à comprendre ce qu'est la participation communautaire, et de quelle façon elle peut soutenir le processus du développement qui est intimement lié à la décentralisation.

La définition de la participation communautaire

Commençons par donner une définition de la participation communautaire. Comme c'est le cas pour de nombreux concepts importants, il existe une variété de définitions. En règle générale cependant, l'on définit la participation communautaire en termes de ce que l'on espère obtenir par une participation accrue de la communauté au processus de développement. Pour certains, la participation communautaire signifie un partage équitable des bénéfices du développement. Pour d'autres, elle implique un pouvoir de prise de décision politique plus grand, et pour d'autres encore, elle

représente tout simplement un moyen d'accroître l'efficacité de tout le processus de développement.

Dans le cadre de cette étude, nous définirons la participation communautaire comme étant le processus par lequel les membres d'une communauté prennent une part active dans diverses étapes du processus de développement, en vue d'améliorer leur bien-être physique et moral. Cette définition est conforme à celle utilisée par Samuel Paul de la Banque mondiale et elle partage sa vision de la participation communautaire. Premièrement, cette définition prend en compte la promotion et le développement de la communauté par elle-même, que ce soit par le biais de projets spécifiques ou de d'autres activités. En deuxième lieu, elle met l'accent sur la participation de la population "bénéficiaire" travaillant en collaboration avec les autres entités ou groupes d'intérêt concernés (agences gouvernementales, donateurs, ONGs, etc.). En troisième lieu, elle est perçue comme étant un processus qui est très important en et par lui-même, car il aboutit à un renforcement de la capacité de la communauté de continuer le processus de développement en l'absence de stimuli extérieurs.

Les objectifs de la participation communautaire

La question clef qui est posée en ce qui concerne les objectifs de la participation communautaire est la suivante: pourquoi est-il avantageux pour le processus de décentralisation que le niveau de la participation communautaire s'accroisse?

Le premier objectif de la participation communautaire et le plus évident, c'est l'amélioration du degré d'efficacité et de rentabilité des activités de développement au niveau local. En faisant participer la population aux activités de planification et d'exécution, l'on est assuré d'obtenir le soutien de la population locale, et l'on réduit ainsi par ailleurs, les risques d'entreprendre des activités ne correspondant ni aux désirs ni aux besoins des populations locales.

En deuxième lieu, la participation communautaire a pour but d'améliorer la capacité des individus à gérer leur propre développement dans le temps. En participant au processus de développement, la communauté acquiert la capacité d'entreprendre et de poursuivre son développement de façon indépendante et effective. Cet objectif est d'une importance capitale dans un monde en développement où les gouvernements sont confrontés aux problèmes de ressources limitées ou en diminution, aux demandes bourgeonnantes et à une incapacité grandissante de satisfaire les besoins de leurs citoyens. Ce n'est qu'en encourageant les citoyens à assumer la responsabilité de leur propre développement, et en les aidant à agir de façon indépendante qu'on pourra espérer atteindre et maintenir le développement.

En dernier lieu, et cet objectif est étroitement lié à celui du développement effectif et efficace, en faisant participer la communauté au processus de développement, l'on peut dire de façon précise si les projets de développement sont abordables et s'il est possible de recouvrir les frais engagés. La communauté est le meilleur juge de son propre désir et/ou de sa capacité de soutenir une activité de développement particulière, et ce n'est qu'en procédant à une concertation que l'on peut obtenir sa contribution.

La participation communautaire et le développement réussi

La plupart des agences donatrices internationales ont suffisamment d'éléments pour affirmer que la participation de la communauté contribue de façon incommensurable au succès des projets de développement à court et à long terme. Dans le domaine de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement, il est maintenant admis que la participation de la communauté est un élément clef de tous les projets relatifs à l'assainissement de l'environnement. Comme il est écrit dans le Rapport technique No. 33 publié sur le "Projet d'Approvisionnement en eau et d'Assainissement" de l'USAID" ... la participation de la communauté à toutes les activités de développement est nécessaire au succès des projets d'approvisionnement en eau et d'assainissement."

Des affirmations semblables sont faites concernant les installations de groupes humains sur des territoires. Dans ces cas, la participation de la communauté est décrite comme "... étant un moyen réalisable et efficace de provoquer l'action dans un certain nombre de domaines d'une importance capitale pour les travaux entrepris par les communautés. Ces travaux comprennent le régime foncier, l'amélioration des infrastructures et de l'environnement, la reconstruction des taudis et la construction de maisons dans les lieux nouvellement habités."

Le rôle de la participation communautaire dans les travaux entrepris par les groupes d'hommes

Dans presque tous les domaines du développement, il existe des preuves pour étayer le fait que quand les communautés sont impliquées dans toutes les étapes du processus de développement (conception, planification, exécution, contrôle et évaluation) il existe une plus grande chance de succès et les gains obtenus durent plus longtemps.

Les obstacles à la participation communautaire

Si la participation communautaire représente un si grand avantage pour le développement, pourquoi n'est-elle pas automatiquement comprise dans tous les projets de développement et pourquoi le processus de décentralisation n'est-il pas toujours axé la-dessus? La réponse est que la participation communautaire ne constitue pas toujours la solution simple et facile des problèmes posés par le développement; au contraire, il y a un nombre important de contraintes qui font qu'elle n'est pas souvent utilisée.

Il y a en premier lieu les contraintes politiques. Souvent, les gouvernements, que ce soit les gouvernements centraux ou les gouvernements locaux, craignent que la participation communautaire ne soit une menace pour la stabilité nationale. Ils craignent que les activités conçues pour améliorer les conditions socio-économiques des populations ne soient transformées en mouvements politiques par des forces ne soutenant pas nécessairement le gouvernement.

Il y a en deuxième lieu le contexte politico-historique. La plupart des gouvernements sont habitués à un mode de prise de décisions où les décisions sont prises au sommet et imposées à la base, et il est souvent difficile de passer à une autre façon de penser. Pourtant, ici en Afrique

où de nombreuses sociétés traditionnelles ont fonctionné sur un mode communautaire où les décisions sont prises pour le bien de tout le groupe, il devrait être possible de ré-instituer cette pratique qui peut avoir diminué, mais n'a certainement pas disparu totalement.

En troisième lieu, il y a les contraintes administratives. La plupart des gouvernements sont composés de bureaucraties lourdes et énormes qui sont mal adaptées au travail avec les groupes au niveau des communautés. Par ailleurs, les bureaucraties au sein desquelles il existe des directions ou des agences de développement des communautés n'ont pas souvent les ressources humaines et matérielles nécessaires à la réalisation de leurs tâches.

En dernier lieu, il y a la nature même du processus de participation communautaire. En effet, le processus de participation communautaire n'est pas simple. Il exige du temps, de la patience et une certaine souplesse au niveau de la réflexion et de l'action pour pouvoir faire aux nombreux obstacles. Ce concept présuppose que l'on réponde aux besoins et aux idées exprimés par la communauté elle-même. Les bureaucraties, avec lesquelles la communauté doit travailler, veulent des procédures clairement définies avec des résultats prévisibles et des calendriers discrets. Ces attentes qui sont en contraste aboutissent à une insatisfaction et à des conflits et sont souvent la source de l'opposition aux activités axées sur la participation communautaire.

La participation de la population nécessite des apports importants au niveau de l'argent, du personnel et des compétences techniques. Pour obtenir la participation de la communauté, l'on doit avoir un groupe d'individus formés et capables de superviser le processus. Dans de nombreux cas, les décideurs sont opposés à l'investissement du temps, de l'énergie et de l'argent supplémentaires nécessaires pour obtenir des résultats qu'ils jugent incertains.

Finalement, ce ne sont pas toutes les communautés qui sont accessibles. Certains groupes ont connu des expériences négatives avec les autorités et se méfient par conséquent de ceux qui viennent leur proposer de travailler en collaboration avec eux. Dans ces cas précis, il est difficile de travailler harmonieusement avec la communauté et de profiter de leur participation totale.

En somme, les obstacles au travail effectué en collaboration avec les communautés sont tels que les décideurs trouvent souvent plus simple d'agir sans impliquer la communauté qui est la cible même de leurs programmes et activités. En se fondant sur l'hypothèse que tout ce qui est entrepris l'est pour le bien de la communauté, les décisions sont prises et les activités sont menées sans contribution aucune de la part de la communauté. Mais cette pratique est une solution à court terme qui ne prend pas en compte les pertes réelles subies, (c'est-à-dire l'efficacité, les coûts, la reproductivité et la durabilité) quand la communauté ne participe pas à son propre développement.

La participation communautaire: son mode de fonctionnement

Bien que la pratique de la participation communautaire comporte beaucoup de contraintes, les dirigeants seraient bien inspirés de faire l'effort d'impliquer la communauté dans leurs programmes de développement, dans la mesure où les gains obtenus quand la communauté participe pleinement sont de loin supérieurs aux inconvénients.

Au moment où le processus de décentralisation est entamé et que des plans sont élaborés pour accroître la part du pouvoir détenue par les autorités locales, des mesures devraient également être prise pour augmenter le degré d'implication des communautés dans les prises de décision et dans le processus de développement.

Hypothèses de base

Une plus grande implication de la communauté nécessite tout d'abord une adhésion à la croyance que la communauté est capable en effet de participer à son propre développement. Sans une adhésion forte à ce précepte, il est peu probable que la communauté participe de façon effective.

Tout aussi importante est la décision d'impliquer la communauté dans tous les aspects de la planification du développement pour rechercher sa contribution, à toutes les étapes du processus et pour établir un dialogue réel avec la communauté et ses représentants. Toutefois, l'on devrait reconnaître que l'on ne peut imposer à la communauté de participer. Le degré de participation et la nature de la contribution de la communauté doivent être déterminés à travers les contacts entre les responsables des projets et la communauté elle-même. Il y aura des cas où la communauté cédera son pouvoir de décision à ceux qu'elle considère comme étant plus qualifiés qu'elle pour prendre les décisions. Cependant, ceci devrait provenir de la communauté elle-même et ne devrait pas être imposée par les experts.

Les agents chargés de favoriser la participation de la communauté

Il est essentiel pour la réussite du processus de participation communautaire qu'il existe un groupe d'individus capables de guider et de faciliter le processus. Ces individus peuvent être des agents du gouvernement, des représentants d'organisations non-gouvernementales ou des individus affiliés à aucune organisation. Ces individus sont les garants d'une participation communautaire réussie. Leur tâche consiste à travailler avec les dirigeants de la communauté et les institutions existantes et à faire en sorte que la communauté participe effectivement. Leurs principales actions comprennent:

collecter, fournir et partager les informations avec la communauté;

aider la communauté à créer et à évaluer des stratégies pour faire face à des situations particulières;

aider la communauté à développer sa capacité d'identifier et de résoudre les problèmes;

travailler avec la communauté pour élaborer des plans d'actions et

aider à exécuter et à évaluer ces plans. Si ces agents s'acquittent de leurs tâches avec succès, ils laisseront derrière eux une communauté qui pourra continuer à fonctionner de façon indépendante.

CONCLUSION

La décentralisation sous-entend la participation de la communauté. Le transfert du pouvoir administratif et financier du gouvernement central aux autorités locales signifie un glissement du centre de décisions vers le bas. Cela signifie également que les décisions concernant le développement régional et local sera forcément axé sur les besoins et les désirs des populations locales, et que la communauté participera davantage à la prise de décision et au processus de développement.

La participation de la communauté ne garantira pas le développement. Il n'y a non plus aucune garantie que le processus se déroulera avec succès chaque fois qu'il sera utilisé. D'autre part, étant donné les réalités économiques et politiques dans notre région de nos jours, la participation de la communauté - une plus grande implication de la communauté dans toutes les phases du processus de développement - offre l'une des options les plus viables pour traiter les problèmes qui nous assaillent actuellement. En permettant aux individus de devenir responsables de leur propre développement, les gains socio-économiques ne seront pas seulement plus importants, mais ils dureront également plus longtemps.

GROUPE DE DISCUSSION NO. 1

L'objectif des séances de travail est de promouvoir une discussion des expériences des participants sur les sous-thèmes du séminaire afin de cerner les buts de la décentralisation, les réussites et les échecs rencontrés, ainsi que les actions à poursuivre.

THEME: LES RESSOURCES LOCALES

- a) Quelles sont les ressources principales pour assurer le fonctionnement de l'administration locale? Quelles seraient les nouvelles ressources qu'il faudrait promouvoir?
- b) Quels sont les obstacles principaux à la mobilisation des ressources? Quelle est la relation souhaitable entre l'Etat et les collectivités locales pour une mobilisation efficace des ressources?
- c) Comment les administrations locales peuvent-elles devenir plus responsables financièrement? Comment encourager une performance financière?

RAPPORT DU GROUPE 1

THEME: RESSOURCES LOCALES
ANIMATEUR: M. GUISSÉ AGUIDOU, MALI
RAPPORTEUR: M. DRAMANE SANOU, BURKINA FASO

Les traits caractéristiques de toute décentralisation s'apprécient par la volonté politique à transférer les compétences et les ressources aux autorités des collectivités.

Les ressources des collectivités locales, revêtent sans doute une importance capitale dans la concrétisation de la politique de décentralisation.

Cependant, il demeure évident que des lacunes et des insuffisances liées à la mobilisation des ressources, à leur gestion, aux rapports entre l'Etat et les collectivités locales, subsistent. Elles constituent des limites sérieuses au processus de décentralisation.

Il s'agit donc de circonscrire les ressources principales pour assurer le développement des collectivités, de faire un diagnostic des obstacles à leur mobilisation, de déterminer les entraves qui découlent de la relation entre l'Etat et les collectivités, et de proposer des solutions susceptibles de consolider le processus de décentralisation.

Ressources principales

Le développement des collectivités locales exige d'une part, des ressources financières consistantes, et d'autre part, des hommes compétents et en nombre suffisant qui les animent. Ceci nous amène à poser, à résoudre le problème des ressources financières et des ressources humaines.

Ressources financières

Par leur nature, les ressources financières sont extrêmement variées. Elles comprennent:

- les recettes fiscales composées d'impôts et taxes,
- les recettes rémunératoires qui sont généralement la redistribution de prestations des services des collectivités, les produits du domaine et des diverses cessions,
- les subventions que l'Etat accorde aux collectivités,
- les dons et les legs
- les emprunts

Ressources humaines

Les hommes qui animent les collectivités sont constitués par:

- le personnel de l'Etat qui est généralement chargé des tâches de conception, de coordination, de gestion et de contrôle,
- le personnel local voué essentiellement aux tâches d'exécution.

Les obstacles

Les obstacles à la mobilisation s'observent à deux niveaux:

Au plan financier

Il s'agit entre autres:

- du manque d'information (le contribuable ignore souvent l'existence de ses impositions);
- du manque de civisme fiscal (le contribuable n'apprécie pas le bien fondé de ses contributions);
- l'insuffisance de déconcentration des services techniques;
- le manque de moyens logistiques.

Au plan humain

La défaillance dans la qualité du travail découle d'un certain nombre d'aspects qui sont:

- l'insuffisance des agents en qualité et en quantité,
- le manque de qualification qui limite les capacités d'action des agents locaux,
- l'incompétence et le laxisme des agents dans l'interprétation des textes statutaires,
- le manque de conscience professionnelle observé chez certains agents,
- le manque de motivation du personnel impliqué dans le recouvrement.

Propositions de solutions

Pour donner une impulsion nouvelle à la mobilisation des ressources locales, il est souhaitable que des actions hardies soient menées. A ce titre, il convient:

- d'entreprendre une campagne de sensibilisation et d'information des contribuables,

- de procéder à une déconcentration efficace des services techniques, ainsi qu'à une répartition géographique du personnel,
- d'accroître les moyens logistiques des services d'émission et de recouvrement.

L'amélioration de la qualité du travail doit nécessairement se faire par:

- le recrutement du personnel qualifié, la formation et le recyclage des agents,
- l'institution des normes de rendement et l'instauration des sanctions,
- l'amélioration des conditions de travail par l'instauration des mesures incitatives, notamment l'intéressement morale ou matériel des employés aux résultats de leur travail,
- le développement de l'organisation du service du cadastre pour une meilleure identification des imposables.

Nouvelles ressources à promouvoir

La faiblesse actuelle des ressources locales handicape la promotion des activités génératrices de richesses. Cette promotion doit être stigmatisée par:

- la réorganisation du secteur information et la création des taxes conséquentes,
- la révalorisation du patrimoine des collectivités,
- l'étude de toutes les possibilités de création de ressources nouvelles selon les spécificités de chaque collectivité,
- l'institution d'un fonds de développement et/ou d'un fonds de prêts.

Relation entre l'Etat et les collectivités

L'Etat doit améliorer sa volonté de décentralisation par:

- l'élargissement de l'autonomie financière des collectivités,
- la rétrocession du patrimoine pouvant concourir au développement de la collectivité (biens mobiliers et immobiliers),
- la possibilité de créer des taxes,
- l'octroi régulier des subventions. La clé de répartition de ces subventions tiendra compte des inégalités financières des collectivités,

- la garantie des emprunts,
- le renforcement qualitatif et quantitatif des ressources humaines.

CONCLUSION

La décentralisation étant une politique de développement, pour la mener à bien, l'autorité de tutelle qui est l'Etat doit efficacement exercer ses fonctions d'assistance, de conseil et de contrôle.

GROUPE DE DISCUSSION NO. 2

L'objectif des séances de travail est de promouvoir une discussion des expériences des participants sur les sous-thèmes du séminaire afin de cerner les buts de la décentralisation, les réussites et les échecs rencontrés, ainsi que les actions à poursuivre.

THEME: LA PRIVATISATION DES SERVICES URBAINS LOCAUX

- a) Quels sont les objectifs de la privatisation des services urbains?
- b) Quels sont les critères pour choisir les services à privatiser?
- c) Quels sont les obstacles et les difficultés (nationaux et locaux) pour privatiser des services locaux urbains?
- d) Quelles mesures peut-on prendre pour encourager la privatisation des services urbains?

RAPPORT DU GROUPE 2

THEME: LA PRIVATISATION DES SERVICES URBAINS LOCAUX

ANIMATEURS: M. JACQUES PERRAULT, CANADA
M. SOUMANA BOUBACAR, BURKINA FASO

RAPPORTEUR: TRAORE NOUOU, BURKINA FASO

Après le tour de présentation mutuelle et d'échanges de points de vue sur la compréhension du thème, le groupe a tenu à définir d'abord le terme "privatiser". Ainsi pour le groupe, privatiser veut dire décharger la collectivité publique au profit d'entrepreneurs privés de certaines tâches et faire en sorte que ceux qui vont s'en charger trouvent leur compte. En d'autres termes, ceux qui vont investir dans ces tâches s'attendent à avoir en retour un bénéfice. La privatisation peut concerner l'ensemble du service ou bien se limiter à sa seule gestion.

Abordant une première question, à savoir, quels sont les objectifs de la privatisation des services urbains, le groupe a retenu les suivants:

- l'efficacité dans la prestation du service (du point quantité et qualité);
- la diminution des opérations d'emprunt pour la collectivité (risque est encouru par d'autres personnes);
- l'allègement des tâches d'investissement de la collectivité;
- l'amélioration des finances publiques locales;
- la possibilité de création d'emplois plus rapides.

Avant d'aborder la seconde question qui concerne: quels sont les critères pour choisir les services à privatiser? Le groupe, à la lumière de la définition donnée plus haut sur la privatisation, a scindé les services publics en deux types:

- le service public par nature, c'est-à-dire des domaines de prestations de services obligatoires pour la collectivité;
- le service d'utilité publique, c'est-à-dire la collectivité peut ne pas s'en occuper et cela ne gênera pas la communauté.

Dans le premier cas, on parlera de privatisation de la gestion et, dans le second cas, on parlera de privatisation intégrale. Puis, le groupe a recensé un certain nombre de services et les a classés selon qu'ils dépendent des services publics ou de l'utilité publique:

Service publics

- Enlèvement des ordures ménagères
- traitement et adduction d'eau
- voirie municipale
- production, transport et distribution d'électricité
- pompes funèbres
- entretien des édifices publics
- assainissement

Services d'utilité publique

- transport en commun
- entretien et embellissement des places publiques
- gestion des cimetières
- industrie du spectacle

Ce qui a permis du même coup de retenir les critères pour la privatisation:

- efficacité
- qualité du service
- coût du service
- rentabilité
- caractère, non stratégique du secteur

Quant à la troisième question sur les obstacles et les difficultés (nationaux et locaux) pour privatiser des services urbains locaux, le groupe a retenu les suivants:

- Dans le cas du Burkina Faso, la compétence sur certains services est exercée par l'Etat. En effet, le groupe a remarqué que certains services qui habituellement relèvent des compétences du domaine urbain local, sont gérés directement par des sociétés d'Etat. L'inventaire des services cités plus haut l'atteste.
- Manque de rentabilité dans bien des cas
- Manque de personnel qualifié pour la gestion des services urbains

Manque d'infrastructures de base (machines, équipements, eau et électricité)

- Réglementation non adaptée
- Insuffisance de l'esprit d'entreprise
- Environnement peu favorable

Quant à la quatrième question sur les mesures à prendre pour encourager la privatisation des services urbains, le groupe, au terme de ces discussions, suggère:

La création d'un environnement favorable pour stimuler l'initiative privée par l'élaboration d'un cadre juridique adapté à cet effet (simplification administrative).

Compte tenu de ce qu'un certain nombre de services, relevant habituellement des compétences des collectivités locales, sont gérés par des sociétés d'Etat, le groupe préconise la démarche suivante:

- dans un premier temps, le transfert des compétences au niveau des collectivités locales;
- dans un second temps, la collectivité locale en association avec un privé gère le service;
- dans un troisième temps, la collectivité peut se désengager au profit du privé. Il reste, cependant, important de souligner que la nature du service déterminera la forme et le niveau de désengagement. Si le service est d'utilité publique, la privatisation paraît être totale. Si le service est public par nature, il s'agirait de la privatisation de la gestion.

Enfin le groupe a relevé dans le cas du Burkina Faso que si certaines collectivités sont dotées de services urbains, dans la plupart des cas, ils n'existent pas de services urbains locaux, aussi recommande-t-il la prudence dans le processus de privatisation.

GROUPE DE DISCUSSION NO. 3

L'objectif des séances de travail est de promouvoir une discussion des expériences des participants sur les sous-thèmes du séminaire afin de cerner les buts de la décentralisation, les réussites et les échecs rencontrés, ainsi que les actions à poursuivre.

THEME: LE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE DANS LES COLLECTIVITES LOCALES

- a) Quels sont les obstacles au développement économique local?
- b) Par quelles mesures les collectivités locales peuvent-elle stimuler leur développement économique et créer des emplois?
- c) Quels types de relations peuvent exister entre entreprises privées et collectivités locales? Quelles stratégies adopter pour encourager la création ou le développement des entreprises privées?

RAPPORT DU GROUPE 3

THEME: LE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE DANS LES COLLECTIVITES LOCALES

ANIMATEUR: M. DIAN BONI, COTE D'IVOIRE

RAPPORTEUR: M. KAMBIRE SANSAN LUCIEN, BURKINA FASO

Promouvoir le développement économique dans nos collectivités locales, c'est mobiliser les ressources intérieures (financières et humaines) permettant de satisfaire les besoins des populations en leur offrant des consommations collectives (services) et des infrastructures de proximité.

Avant de se poser des questions sur la problématique du développement économique dans nos collectivités locales, il nous paraît nécessaire d'identifier les besoins des populations.

Ces besoins nous les avons regroupé sous quatre rubriques à savoir:

- secteur de production
- secteur de soutien à la production
- secteurs sociaux
- secteurs infrastructures

Le secteur de production comprend les volets suivants:

- agriculture
- élevage
- artisanat
- pisciculture
- industrie

Le secteur de soutien à la production concerne les volets ci-après:

- eau
- aménagement hydroagricole
- transport et communication
- commerce, circuit de commercialisation et entrepôts
- énergie

Les secteurs sociaux regroupent:

- santé
- éducation et alphabétisation
- emplois
- sport, culture et loisirs
- habitat et urbanisme

Le secteur infrastructure: il s'agit principalement des:

- équipements administratifs.

Les besoins des populations ayant été identifiés, il convient ensuite de répondre à trois séries de questions qui, nous semble, permettent de cerner la problématique du développement économique de nos collectivités locales.

QUELS SONT LES OBSTACLES AU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE LOCAL?

Les obstacles ont été recensés par rubriques:

Volet production

- Dans le domaine de l'agriculture, on note: une atomisation des forces productives, une insuffisance de la production et surtout de rendement, une absence de spécialisation par zone, la faiblesse du tissu associatif, l'existence de problèmes fonciers, l'autoconsommation qui ne permet pas de générer des ressources pour l'industrie, l'existence de méthodes culturelles archaïques, l'absence de modernisation. L'agriculture est par ailleurs extensive et entraîne comme conséquence une dégradation de l'environnement.
- L'élevage est de type contemplatif. De plus, la pesanteur sociologique empêche toute modernisation.
- L'artisanat souffre d'incorganisation, d'une atomisation dans la production. Les oeuvres d'art ne traduisent pas assez le génie de nos artistes. Il manque en outre la rigueur dans la finition ce qui les rend non compétitifs.
- La pisciculture est peu développée. Certaines plaines d'eau sont inaccessibles du fait de l'existence de certains tabous.
- L'industrie est mal intégrée dans le système de production. L'industrie de substitution se développe au dépend des industries industrialisantes. On note aussi que l'expansion industrielle est freinée par la méfiance des opérateurs économiques due parfois à des considérations et à l'incertitude politique.
- Les forêts ne sont pas bien protégées et sont souvent la proie des incendies.

Volet soutien à la production

Le secteur est peu développé. On note:

- En matière d'eau: insuffisance voire manque de puits, de forages et d'adduction permettant un approvisionnement en eau potable des populations en milieu rural et urbain.
- Dans le domaine des aménagements hydro-agricoles: insuffisance de ceux-ci.

- Les transports et communications sont peu développés et font défaut dans certaines localités.
- Le commerce, les circuits de commercialisation et les entrepôts sont également peu développés.
- Dans le domaine énergétique, on relève que l'électricité dont la source principale est d'origine thermique ne couvre pas convenablement les centres urbains à fortiori les zones rurales. Cela constitue un frein à l'expansion économique.

Volet secteurs sociaux

Ces secteurs ne sont pas suffisamment développés.

Volet infrastructure

Les insuffisances voire les carences sont relevées à ce niveau.

Enfin, comme obstacles communs à tous ces secteurs, il convient de noter que les ressources financière et humaine des collectivités locales sont limitées pour leur permettre de promouvoir le développement économique. Il y a lieu aussi de relever que la subvention accordée par l'Etat aux collectivités locales est insuffisante et, de surcroît, n'est pas indexée sur l'évaluation des besoins; autrement dit, elle n'évolue pas en fonction de ces besoins.

PAR QUELLES MESURES LES COLLECTIVITES LOCALES PEUVENT-ELLES STIMULER LEUR DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET CREER DES EMPLOIS?

Dans le secteur de production

En milieu rural

Volet agriculture: il y a lieu de:

- promouvoir la mécanisation dans le but d'intensifier la production et le rendement,
- mettre en oeuvre une politique de maîtrise de l'eau par la confection de barrages à coûts réduits en s'inspirant de l'expression asiatique,
- développer l'agroforesterie,
- vulgariser la pisciculture,
- assurer une meilleure gestion des forêts - les trois luttes (coupe abusive du bois, feux de brousse, divagation des animaux) participant de cette volonté. Mais il y a lieu de développer les mesures d'accompagnement telles que: l'utilisation des foyers améliorés, la vulgarisation du biomasse.

En milieu urbain

- déployer des efforts pour étendre le réseau d'électricité tout en développant d'autres sources d'énergie,
- étendre les réseaux de communications, de transports,
- l'expérience des différents fonds existant dans les différents pays peut constituer une source d'inspiration,
- l'organisation coopérative paraît un préalable à la mise en place d'institutions financières.

Il a été fait au groupe le point sur l'élaboration en cours du programme de développement de 10 villes moyennes au Burkina Faso.

i. Les objectifs du Programme

Le programme de développement de 10 villes moyennes a été conçu dans le code de la politique de décentralisation poursuivie par les autorités politiques. C'est un instrument privilégié pour la mise en place d'une politique opérationnelle d'aménagement du territoire et de décentralisation économique.

Les objectifs sont entre autre les suivants:

- Réaliser la fonction de la ville moyenne comme foyer de développement productif en lui fournissant les instruments nécessaires pour la promotion du commerce, de l'artisanat, le soutien aux petites et moyennes entreprises (PME).
- Eriger des pôles de développement à partir des villes, stimuler le développement économique local à partir de ces villes, rompre la contradiction villes/campagnes, créer des emplois.
- Exercer une forme de développement participatif moyennant la concertation entre l'administration et les opérateurs économiques.
- Faire naître l'esprit d'initiative à l'étude et à la gestion des projets de PME et l'esprit coopératif entre opérateurs économiques.
- Améliorer la gestion économique et financière communales: doter les communes de capacité de gestion, de planification urbaine, créer un cadre technique et de gestion nécessaire à l'entretien des infrastructures et de soutien à la production.

Composition du programme

L'identification des projets faite à partir de la concertation des autorités locales et des opérateurs économiques concerne quatre sous-programmes:

Volet infrastructures urbaines

Il comporte les projets de voirie, caniveaux, électricité, adduction d'eau, marché central et marché de bétail, abattoir, stade provincial ...

Volet formation à la gestion et à la planification urbaine

Assistance technique pour appuyer la gestion communale et améliorer à partir des villes moyennes la gestion du monde rural.

Volet petites et moyennes entreprises (PME)

Projets d'agro-industrie, menuiserie métallique et de bois de soudure, entreprises de transport, entrepôts, restaurants, hotellerie, laboratoire chimique, etc...

Volet crédit au logement

Il s'agit de crédit à des conditions souples pour:

- l'amélioration des maisons d'habitations dans les anciens quartiers,
- l'acquisition de parcelles viabilisées.

TYPES DE RELATIONS POSSANT EXISTER ENTRE ENTREPRISES PRIVEES ET LES COLLECTIVITES LOCALES

Il y a lieu de:

- Cultiver des relations de complémentarité car les collectivités locales ne peuvent couvrir tous les besoins. Il convient néanmoins de sérier les domaines d'intervention car il existe des secteurs névralgiques tels que: l'électricité, l'eau ...
- Privilégier parfois les formules de concessions par rapport à la régie pour une meilleure gestion et un rendement efficient, au regard de l'échec enregistré dans la gestion de certaines unités économiques par les collectivités locales; cas des pharmacies, boulangeries, salles de cinéma.
- Concéder certains secteurs d'activités tels que les gares routières, les marchés. Concernant ce dernier cas, il a été

fait état de l'expérience de la gestion du marché de Niamey par un privé pour le compte de la ville.

- Favoriser des contrats de partenariat sur la base de relations confiantes.

QUELLES STRATEGIES ADOPTER POUR ENCOURAGER LA CREATION OU LE DEVELOPPEMENT DES ENTREPRISES LOCALES?

Il a été souligné la nécessité de mettre en place des mesures incitatives concernant:

- les infrastructures de base
- les facilités en matière de fiscalité à prendre par l'Etat. Ces facilités pourraient être des exonérations.

Il a été aussi relevé la nécessité de:

- Mettre en place des structures de concertation pour favoriser la mobilisation de tous les acteurs du développement local. A ce sujet, il a été noté le projet de création au Burkina Faso d'une structure nationale de gestion de fonds qui sera décentralisée et impliquera: les responsables locaux, les opérateurs économiques et les banques locales.
- Regrouper les opérateurs économiques par une formule d'approche souple.
- Encourager la prise de participation d'actions par les collectivités locales dans les sociétés d'économie mixte.
- Lutter contre les lenteurs administratives notamment en matière de procédures de passation de marchés administratifs.

Toutes ces mesures doivent passer par la formation des hommes pour une plus grande efficacité. Il sera aussi nécessaire d'organiser régulièrement des stages de recyclage.

La participation communautaire enfin nous semble une approche qu'il faut encourager car sous une adhésion consciente et volontaire des populations, il est impossible de promouvoir le développement local.

RECOMMANDATIONS DE PLAN D'ACTION

Pour promouvoir un développement économique dans nos collectivités locales en vue de satisfaire les besoins des populations, le séminaire recommande le plan d'action suivant:

Créer des organes consultatifs locaux de développement qui serviront de cadre de concertation entre collectivités locales et opérateurs économiques.

Prendre des dispositions pour lutter contre les lenteurs administratives, notamment en matière de passation de marchés administratifs et qui constituent un obstacle à l'établissement de rapports confiants entre collectivités locales et opérateurs économiques.

Envisager des mesures pour résoudre les problèmes d'ordre institutionnels, financiers et organisationnels qui constituent des blocages à la promotion des investissements privés.

Mettre en place des structures de sensibilisation et de formation des ressources humaines dans les collectivités locales.

GROUPE DE DISCUSSION NO. 4

L'objectif des séances de travail est de promouvoir une discussion des expériences des participants sur les sous-thèmes du séminaire afin de cerner les buts de la décentralisation, les réussites et les échecs rencontrés, ainsi que les actions à poursuivre.

THEME: LA DECENTRALISATION SPACIALE OU LE SYSTEME DE COMPENSATION OU DE REPARTITION DES AIDES SELON LE DEVELOPPEMENT INEGAL DES REGIONS

Quels sont les différents systèmes de compensation ou de répartition des ressources?

Quelles sont les difficultés actuelles dans le système de compensation et de répartition de ressources?

Comment améliorer la répartition des ressources selon le développement inégal des régions?

RAPPORT DU GROUPE 4

THEME: LA DECENTRALISATION SPATIALE ET LE SYSTEME DE COMPENSATION OU DE REPARTITION DES AIDES SELON LE DEVELOPPEMENT INEGAL DES REGIONS

ANIMATEUR: M. PORGO MAMADOU, BURKINA FASO

RAPPORTEUR: M. CLAUDE OUATTARA, BURKINA FASO

LES DIFFERENTS SYSTEMES DE REPARTITION DES RESSOURCES ET LEURS FAIBLESSES

Les ressources allouées

Elles sont humaines, matérielles et financières.

- Au niveau des ressources humaines on peut noter la mise à la disposition des collectivités locales d'un certain nombre d'agents publics émergeant au budget de l'Etat. Cet apport en ressources humaines varie d'un pays à l'autre et à l'intérieur d'un même pays. Il diffère selon que l'on soit dans une commune, un arrondissement, une province ou une région (ex. Burkina Faso, Côte d'Ivoire).
- L'apport en ressources matérielles (bâtiments, matériel de bureau, moyens de transport) existe sous forme d'héritage ou de dotation ponctuelle exceptionnelle pour les collectivités nouvellement créées.
- Enfin, au niveau des ressources financières, les systèmes existants sont variés. On peut retenir:
 - o les subventions annuelles dont les critères de répartition varient selon les pays;
 - o la rétrocession de certaines taxes;
 - o l'aval pour les emprunts auprès des institutions financières;
 - o quelque cas d'exonération de certaines taxes douanières qui se font à la demande et selon le type de matériel (ex.: les sanitaires).

Les difficultés actuelles de répartition des ressources

D'emblée on note la faiblesse des ressources en égard aux objectifs poursuivis par la décentralisation. Les ressources humaines sont insuffisantes en quantité et en qualité. Les moyens matériels et financiers sont très souvent symboliques. Les autres faiblesses sensibles s'appellent:

- lourdeurs administratives
- retard dans la mise en place des fonds
- textes inadéquats

QUESTIONS - PERSPECTIVES

L'analyse de la situation économique des différentes collectivités locales dans nos pas met à nu d'énormes disparités de développement. Ces inégalités parfois criardes ne se réduisent pas seulement aux effets écologiques, aléas climatiques ou autres fléaux particuliers. L'action de l'homme y a joué un rôle très déterminant. En effet, ces disparités entre collectivités locales riches et pauvres tirent leurs racines en grande partie de la politique coloniale de mise en valeur des zones, qui a doté les "régions à intérêts" de certaines infrastructures socio-économiques pour faciliter l'exploitation des ressources. Malheureusement, cette tendance historique persistante s'est prolongée après les indépendances, en ce sens que les différents découpages en entités administratives n'ont pas différé de ceux effectués par le colonisateur qui visait d'autres objectifs.

L'atténuation de ces inégalités de développement reste une nécessité impérieuse dans la recherche d'un développement harmonieux d'un pays. Pour ce faire, il est nécessaire de mettre en place une politique volontariste et prospective d'aménagement du territoire qui s'appuie sur la mise en place de régions de développement (30 provinces c'est lourd et coûteux). Les régions ainsi définies doivent être dotées de toutes les compétences techniques en vue de renforcer leur capacité d'intervention. En fonction du niveau de développement et des potentialités propres à chaque collectivité ainsi définie, l'Etat devra annuellement mettre en place des fonds spéciaux pour promouvoir les activités de développement.

En plus de ce cadre général d'organisation de l'espace et des hommes qui, entre autres, permettra de mieux canaliser l'action des ONG, un accent particulier doit être mis sur la correction des insuffisances actuelles:

- Alléger les procédures et rendre plus assimilables les textes en vue de combattre les lourdeurs administratives.
- Rétrocéder de façon sélective certaines taxes aux communes les plus défavorisées.
- Prendre des mesures incitatives pour favoriser l'implantation d'activités économiques (notamment privées) dans les collectivités les moins développées, par ex. au niveau du code des investissements.
- Assurer de façon plus judicieuse la création des nouvelles communes en développant la "conscience communautaire" et en tenant compte de leur capacité réelle de survie.

Au total et pour conclure, il nous est permis d'affirmer que dans les contextes socio-économiques actuels de nos états, la décentralisation reste un moyen privilégié et sûr pour promouvoir un développement harmonieux et équilibré des nations. Pour en arriver là, il est incontournable d'associer intimement les populations à la base à toutes les actions. Somme toute, il faut rendre les populations responsables de leur propre développement: techniciens, décideurs et population devraient pouvoir travailler en symbiose.

RAPPORT DE SYNTHÈSE

PAR

**M. LY BASSIROU, DIRECTEUR DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE,
MINISTÈRE DU PLAN ET DE LA COOPÉRATION - BURKINA FASO**

Du 23 au 26 octobre 1989, sous le haut patronage du Camarade Président du Front Populaire, chef de l'Etat, chef du gouvernement, s'est tenu au siège de la communauté économique de l'Afrique de l'Ouest (CEAO) un séminaire sur le financement et la gestion de la décentralisation.

Le séminaire avait pour objectifs:

D'étudier comment les collectivités locales peuvent jouer un rôle important dans le développement économique régional, mais aussi dans quelle mesure les villes moyennes peuvent promouvoir ce développement qui dépend en partie de l'infrastructure urbaine dont elles disposent et de l'accueil offert aux petites et moyennes entreprises.

De discuter sur l'hypothèse selon laquelle les services locaux sont plus efficaces dans la mobilisation des ressources et la prestation des services que ceux du niveau central.

Le séminaire était également l'occasion de concertation et d'échange d'expériences menées dans les différents pays participants.

La séance solennelle d'ouverture qui s'est déroulée dans la salle de conférence de la communauté économique de l'Afrique de l'Ouest (CEAO) était placée sous la présidence du Camarade Secrétaire Général du Ministère de l'administration territoriale représentant le Camarade Ministre de l'Administration territoriale en présence de:

- de son Excellence, Monsieur l'Ambassadeur des Etats-Unis d'Amérique;
- du Camarade Secrétaire Général du Ministère du Plan et de la coopération représentant le Camarade Ministre du Plan et de la coopération;
- Du Camarade Secrétaire Général de la Province du Kadiogo représentant le Camarade Haut-Commissaire de la Province du Kadiogo;
- Du Représentant de l'USAID au Burkina Faso;
- Du Directeur Régional de RHUDO/USAID;
- Des Délégations:

- o du Burkina Faso
- o du Canada
- o de la Côte-d'Ivoire
- o de la France
- o du Mali
- o du Niger
- o du Zaïre
- o et de plusieurs invités

La cérémonie a été ponctuée par les allocutions:

- Du Camarade Secrétaire Général de la Province du Kadiogo;
- Du Représentant de l'USAID au Burkina Faso;
- De Directeur Régional de RHUDO/USAID;
- De son Excellence, Monsieur l'Ambassadeur des Etats-Unis d'Amérique;
- Du Secrétaire Général du Ministère de l'Administration Territoriale.

Prenant la parole le premier, le Camarade Secrétaire Général de la Province du Kadiogo a souhaité au nom des militantes et militants de la Province du Kadiogo la bienvenue aux différentes délégations.

Le Représentant de l'USAID au Burkina Faso quant à lui, a situé l'importance et le rôle des collectivités locales dans l'élaboration des politiques appliquées. La décentralisation doit être l'impulsion principale dans les programmes de développement économique.

Le Directeur Régional de l'Habitat et du Développement Urbain (USAID) a situé le séminaire dans le cadre du programme de formation en gestion Municipale de RHUDO. Il constitue une application concrète des recommandations de la Conférence de Yamoussokro. Pour les années à venir, le Bureau Régional de l'Habitat et du Développement Urbain élaborera en collaboration avec un certain nombre de pays de la sous-région des programmes l'intention des experts et spécialistes en décentralisation, en administration et en gestion municipale.

Son Excellence, Monsieur l'Ambassadeur des Etats-Unis d'Amérique a souligné qu'à l'heure actuelle de la crise économique où tout développement économique semble être paralysé par d'innombrables barrières; il est essentiel que nous examinons tous les moyens possibles permettant au développement local et bien sûr à la population, de prendre en main leur propre développement et par conséquent l'amélioration de leur bien-être.

Dans l'allocution qu'il a prononcée à cette occasion, le Camarade Secrétaire Général du ministère de l'Administration territoriale a dit que la décentralisation est un choix politique important, face à l'accroissement des populations en zones urbaines, à la diminution des ressources et à la stagnation des économies.

Après l'ouverture, les séminaristes ont suivi en séance plénière 14 exposés relatifs au financement et à la gestion de la décentralisation.

A l'issue de ces exposés forts enrichissants les séminaristes répartis dans 4 groupes de travail se sont penchés sur les thèmes suivants:

Les ressources locales

La privatisation des services urbains locaux

Le développement économique dans les collectivités locales

La décentralisation spatiale et le système de compensation ou de répartition des aides selon le développement inégal des régions

L'objectif des séances de travail en groupe était de promouvoir une discussion des expériences des participants sur les sous-thèmes du séminaire afin de cerner:

Les buts de la décentralisation;

Les réussites et les échecs rencontrés;

Les actions à promouvoir.

Aux termes de leurs travaux, les séminaires ont abouti aux conclusions suivantes:

Groupe de discussion no. 1

La mission assignée au groupe consiste à identifier les ressources principales pour assurer un meilleur fonctionnement de l'administration locale, à dégager les principaux obstacles et faire des propositions adéquates.

Ressources financières et humaines

- recettes fiscales (impôts et taxes)
- subvention de l'Etat
- recettes rémunératoires
- personnel de l'Etat
- personnel local, etc...

Obstacles principaux au plan financier et humain

- manque de civisme fiscal
- insuffisance de déconcentration de services techniques
- insuffisance en qualité et en quantité des agents
- manque de conscience professionnelle de certains agents, etc...

Proposition de solutions

- campagne de sensibilisation et d'information des contribuables
- déconcentration des services techniques et répartition géographique du personnel
- amélioration de la qualité et des conditions de travail
- développement et organisation du service du cadastre, etc...

Groupe de discussion no. II

Le groupe a examiné le thème relatif à la privatisation des services urbains locaux.

Après avoir défini ce qu'est la privatisation à savoir décharger la collectivité publique au profit d'entrepreneurs privés de certaines tâches, le groupe a répondu aux questions suivantes:

Quels sont les objectifs de la privatisation des services urbains?

Critères pour le choix des services à privatiser

Les obstacles et les difficultés à la privatisation

Mesures pour encourager la privatisation.

Répondant à toutes les questions, le groupe a retenu entre autre ce qui suit:

L'objectif principal de la privatisation est la recherche de l'efficacité dans la prestation des services, l'amélioration des finances locales et la possibilité de créations d'emplois.

S'agissant des critères pour le choix des services à privatiser, le groupe a retenu deux types de services:

- le service public par nature c'est-à-dire des domaines de prestation de services obligatoires pour la collectivité publique;
- le service d'utilité publique.

Ainsi, dans le premier cas, on parlera de privatisation de la gestion et, dans le second cas, de privatisation intégrale. Ce qui a permis de retenir; l'efficacité ou performance, la qualité de service, le coût du service, la rentabilité et le caractère non stratégique comme critères pour le choix des services à privatiser.

Quant aux obstacles, le groupe a retenu ce qui suit:

- manque de rentabilité dans bien des cas
- manque des infrastructures de base
- réglementation non adaptée, etc...

Pour la dernière question, le groupe suggère:

- la création d'un environnement favorable pour stimuler l'initiative privée (cadre juridique)
- la clarification des compétences entre l'Etat et les collectivités locales.

Groupe de discussion no. III

Le groupe s'est penché sur les obstacles au développement économique local, la manière de stimuler ce développement et sur les types de relations qui peuvent exister entre les collectivités locales et les entreprises privées. Enfin, comment encourager la création ou le développement de ce secteur.

Dans un premier temps, le groupe a dégagé les besoins des populations par secteur d'activités et, deuxièmement, a répondu aux questions qui lui ont été posées.

Les obstacles au développement économique local

- l'atomisation des forces productives,
- l'existence de méthodes culturelles archaïques,
- l'auto-consommation qui ne permet pas de générer des ressources pour l'industrie, etc...
- un élevage du type contemplatif,
- inorganisation de l'artisanat,
- développement de l'industrie de substitution au détriment des industries industrialisantes,
- insuffisance des aménagements hydro-agricoles, etc...

Mesures retenues pour stimuler le développement économique et créer des emplois:

- promouvoir la modernisation dans le but d'intensifier la production et le rendement,
- mise en oeuvre d'une politique de maîtrise d'eau,
- extension des réseaux d'électricité, de communication, de transport,
- élaboration des programmes du type programme de développement des 10 villes dont l'objectif de renforcer les collectivités locales, etc...

Relations entre entreprises privées et collectivités locales, stratégie pour encourager la création ou le développement de ces entreprises:

- cultiver des relations de complémentarité,
- favoriser des contrats de partenariat sur la base des relations confiantes,
- mise en place des mesures incitations et des structures de concertation pour favoriser la mobilisation de tous les acteurs du développement local, etc...

Groupe de discussion no. IV

Les travaux du groupe ont porté sur:

- les systèmes de compensation et de répartition des ressources,
- les difficultés rencontrées,
- les possibilités d'amélioration des ressources.

Au niveau des ressources humaines, matérielles et financières, des systèmes de répartition existent mais varient d'un Etat à un autre et à l'intérieur d'un même Etat. On peut noter l'existence de fonctionnaires de l'Etat travaillant pour le compte des collectivités, l'occupation des bâtiments administratifs par les collectivités locales afin de la mise en place des subventions annuelles et les rétrocession de certaines taxes.

Au niveau des difficultés, il est ressorti la faiblesse des ressources tant sur le plan quantitatif que qualitatif. A cela s'ajoute les lourdeurs administratives et l'inadaptaton des textes.

Comment les propositions de groupe a constaté l'existence d'énormes disparités inter-régionales de développement entre les collectivités locale dans nos pays.

L'atténuation de ces inégalités de développement reste une nécessité impérieuse en vue d'assurer un développement harmonieux.

Cela implique la mise en place d'une politique volontariste et prospective d'aménagement du Territoire s'appuyant sur la création de région économiques de développement.

Aux termes de leurs travaux, les séminaristes ont pris davantage conscience de la place incontournable de la décentralisation et des collectivités locales dans le développement économique régional et local. Ils ont alors recommandé l'élaboration de programmes pluriannuels communaux comme outil de gestion.

Des 14 communications qui ont été exposées et discutées, il est ressorti des actions qu'il serait souhaitable d'entreprendre dans un proche avenir dans les domaines suivants:

- formation à la gestion des services urbains;
- étude des statuts des agents des collectivités locales;
- mise en place d'organismes de crédits pour le développement des petites et moyennes entreprises ainsi que la création locale d'emplois.

L'USAID et le RHUDO pourraient être sollicités par les autorités du Burkina Faso pour la mise en oeuvre de ces actions, ce qui constituerait une suite logique à ce présent séminaire.

Les séminaristes se félicitent de la tenue de ce séminaire sur le financement et la gestion de la décentralisation et apprécient l'esprit de maturité qui a prévalu tout au long des débats.

Pour une décentralisation rationnelle des ressources des collectivités locales, en avant:

LA PATRIE OU LA MORT, NOUS VAINCRONS!



LISTE DES PARTICIPANTS

NOMS ET PRENOMS	TITRE
MOUSSA AMADOU	ECONOMISTE, DIRECTION DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE, MINISTERE DU PLAN ET DE LA COOPERATION
PIERRE AMBEGA	CONSEILLER DES AFFAIRES ECONOMIQUES, DIRECTION DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE, MINISTERE DU PLAN ET DE LA COOPERATION
VICTORIEN Y. BONOU	CONSEILLER DES AFFAIRES ECONOMIQUES, DIRECTION DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE, MINISTERE DU PLAN ET DE LA COOPERATION
DRAMANE KONE	INGENIEUR STATISTICIEN, DIRECTION REGIONAL DU PLAN, MINISTERE DU PLAN ET DE LA COOPERATION
ERNEST K. SOULAMA	ADMINISTRATEUR CIVIL, DIRECTION REGIONAL DU PLAN, MINISTERE DU PLAN ET DE LA COOPERATION
BASSIROU LY	DIRECTEUR DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE, MINISTERE DU PLAN ET DE LA COOPERATION
CLAUDE OULA OUATTARA	DIRECTEUR REGIONAL DU PLAN, MINISTERE DU PLAN ET DE LA COOPERATION
SOULEYMANE OUATTARA	CONSEILLER DES AFFAIRES ECONOMIQUES, DIRECTEUR REGIONALE DU PLAN, PROVINCE DU SANMATENGA, MINISTERE DU PLAN ET DE LA COOPERATION
ADAMA P. OUEDRAOGO	ASSISTANT AFFAIRES ECONOMIQUES, DIRECTION DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE, MINISTERE DU PLAN ET DE LA COOPERATION
MARIUS OUEDRAOGO	DIRECTEUR REGIONAL DU PLAN, FADA-N'GOURMA, MINISTERE DU PLAN ET DE LA COOPERATION
ALASSAN KABORE	DIRECTEUR REGIONAL DU PLAN, ET DE LA COOPERATION, BOBO-DIOULASSO, MINISTERE DU PLAN ET DE LA COOPERATION
AUGUSTIN T. SINARE	DIRECTEUR REGIONAL DU PLAN, OUAHIGOUYA, MINISTERE DU PLAN ET DE LA COOPERATION
BAILLY TAGNAN	DIRECTEUR REGIONAL DU PLAN, GAOUA, MINISTERE DU PLAN ET DE LA COOPERATION

NOMS ET PRENOMS	TITRE
MAHAMOUDOU TOURE	DIRECTEUR REGIONAL DU PLAN, TENKODOGO, MINISTERE DU PLAN ET DE LA COOPERATION
NOUOU TRAORE	CONSEILLER DES AFFAIRES ECONOMIQUES, CHARGE DES QUESTIONS DE DECENTRALISATION ECONOMIQUE, DIRECTION DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE, MINISTERE DU PLAN ET DE LA COOPERATION
ALEXIS SIE KAMBOU	INSPECTEUR PRINCIPAL DU TRESOR, DIRECTION DE LA COMPTABILITE PUBLIQUE, MINISTERE DES FINANCES
OUEDRAOGO NOBILA APOLLINAIRE	ADMINISTRATEUR DES SERVICES FISCAUX, CHEF DE SERVICE ADMINISTRATIF ADJOINT DES DOMAINES, DIRECTION DES DOMAINES, DE L'ENREGISTREMENT ET DU TIMBRE, MINISTERE DES FINANCES
KORAHIRE NEE OUEDRAOGO HADE	ADMINISTRATEUR DES SERVICES FINANCIERS, DIRECTION DU BUDGET ET DES INVESTISSEMENTS, MINISTERE DES FINANCES
CELESTIN S. PALENFO	CONSEILLER DES AFFAIRES ECONOMIQUES, DIRECTION DU BUDGET ET DES INVESTISSEMENTS, MINISTERE DES FINANCES
JOSEPH BISSIRI SIRIMA	DIRECTEUR DES ETUDES ET DE LA PLANIFICATION, MINISTERE DES FINANCES
BOUBACAR SOUMANA	CHARGE DE COURS A L'ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE MAGISTRATURE
OUSMANE KOURBA	SECRETAIRE ADMINISTRATIF, DIRECTION DES ETUDES ET DE LA PLANIFICATION, MINISTERE DE L'ACTION COOPERATIVE PAYSANNE
BABA SAWADOGO	DIRECTEUR DES AFFAIRES ADMINISTRATIVES ET FINANCIERES, COORDINATION NATIONALE DES STRUCTURES POPULAIRES
VICTOR P. TIEMTORE	DIRECTEUR DE L'URBANISME ET DE L'AMENAGEMENT, MINISTERE DE L'EQUIPEMENT
TIEBA BARRO	REPRESENTANT ASECNA AU BURKINA FASO, PRESIDENT DE LA JEUNE CHAMBRE ECONOMIQUE
SIMON SIBRI KAFANDO	ARCHITECTE, VICE PRESIDENT NATIONAL DE LA JEUNE CHAMBRE ECONOMIQUE

195

NOMS ET PRENOMS	TITRE
COMPAORE ISSAKA	DOCTEUR EN MEDECINE, RESPONSABLE DU BUREAU D'ETUDES SECRETARIAT GENERAL DU MINISTERE DE LA SANTE
AHMED BOUBACAR DRABO	ADMINISTRATEUR ECONOMISTE, BUREAU DES NATIONS-UNIES POUR LA ZONE SOUDANO-SAHELIENNE, MINISTERE DES RELATIONS EXTERIEURES
PASCAL BENON	DIRECTEUR DES ETUDES ET DE LA PLANIFICATION, MINISTERE DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE
MME EZONA BARRO	DIRECTRICE DES FINANCES LOCALES, MINISTERE DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE
PIERRE BAYALA	ADMINISTRATEUR CIVIL, MINISTERE DE L'ADMINISTRATEUR TERRITORIALE
FREDERIC BELKO KAFANDO	CHEF DE SERVICE ORGANISATION ET GESTION ADMINISTRATIVE DES COLLECTIVITES, MINISTERE DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE
LUCIEN SANSAN KAMBIRE	DIRECTEUR DE L'ORGANISATION ET DE L'ADMINISTRATION DU TERRITOIRE, MINISTERE DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE
BERNARD BANGBA OUEDRAOGO	ADMINISTRATEUR CIVIL, DIRECTION DE LA COOPERATION ADMINISTRATIVE FRONTALIERE, MINISTERE DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE
SIFANA KONE	ADMINISTRATEUR CIVIL, SECRETARIAT GENERAL, MINISTERE DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE
OUEPIA KORABIE	ADJOINT ADMINISTRATIF, DIRECTION DES ETUDES ET DE LA PLANIFICATION, MINISTERE DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE
DRAMANE SANOU	ATTACHE DES AFFAIRES ECONOMIQUES, DIRECTION DES FINANCES LOCALES, MINISTERE DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE
ADAMA SERE	SECRETAIRE ADMINISTRATIF, DIRECTION DES ETUDES ET DE LA PLANIFICATION, MINISTERE DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE
ASSIMI KOUANDA	MAIRE DE LA COMMUNE DE NONGREMASSOM
MATHIEU RAOGO NARE	MAIRE DE LA COMMUNE DE BOGODOGO
MARIE MADELEINE OUEDRAOGO COMPAORE	MAIRE DE LA COMMUNE DE BASHUY

NOMS ET PRENOMS	TITRE
JUSTINE CUEDRAOGO OUEDRAOGO	MAIRE DE LA COMMUNE DE SIGNONGHIN
MAMADOU PORGO	MAIRE DE LA COMMUNE DE BOULMIOUGOU
MAURICE B. BATIONO	MAIRE DE LA COMMUNE NO. 1
BRAHIMA SANON	MAIRE DE LA COMMUNE NO. 2
BAKARY SANOU	MAIRE DE LA COMMUNE NO. 3
SIAKA BARRO	PREFET-MAIRE DU DEPARTEMENT DE KOUDOUGOU
IBRAHIM COULIBALY	PREFET-MAIRE DU DEPARTEMENT DE DORI
ERNEST N. KOLOGO	PREFET-MAIRE DU DEPARTEMENT DE TIKARE
FRANCOIS VINCENT NIKIEMA	PREFET-MAIRE DU DEPARTEMENT DE KAYA
GREGOIRE N. OUEDRAOGO	PREFET-MAIRE DU DEPARTEMENT DE FADA-N'GOURMA
SAIDOU OUATTARA	PREFET-MAIRE DU DEPARTEMENT DE GAOUA
CHARLES ILARE PALE	PREFET-MAIRE DU DEPARTEMENT DEDOUGOU
SIE PALM	PREFET-MAIRE DU DEPARTEMENT DE TOUGAN
JEAN ANTOINE YAMER PODA	PREFET-MAIRE DU DEPARTEMENT DE LEO
KALIFARA SERE	PREFET-MAIRE DU DEPARTEMENT DE PO
MOUSSA SIDIBE	PREFET-MAIRE DU DEPARTEMENT DE BANFORA
HYACINTHE SORGHO	PREFET-MAIRE DU DEPARTEMENT DE KOUPELA
HIPPOLYTE OUEDRAOGO	PREFET-MAIRE DU DEPARTEMENT DE OUAHIGOUYA
LAZARE SOUBEIGA	PREFET-MAIRE DU DEPARTEMENT DE TENKODOGO
GOMKOULIGA TAPSOBA	PREFET-MAIRE DU DEPARTEMENT DE ZINIARE
MICHEL FILIGA SAWADOGO	PROFESSEUR, DIRECTEUR DE L'ECOLE SUPERIEURE DE DROIT, UNIVERSITE DE OUAGADOUGOU
BOUREIMA OUEDRAOGO	DOCTEUR EN SOCIOLOGIE, CHARGE D'ETUDES AU CONSEIL REVOLUTIONNAIRE ECONOMIQUE ET SOCIAL

NOMS ET PRENOMS	TITRE
KOUKA ERNEST ILBOUDO	MAITRE ASSISTANT, CHERCHER, ECOLE SUPERIEURE DE SCIENCES ECONOMIQUES, UNIVERSITE DE OUAGADOUGOU
EDGAR REVEIZ	EXPERT EN PLANIFICATION REGIONAL, PNUD, PROJET BKF 88/010 - BURKINA FASO
REINHOLD STRAUSS	EXPERT ASSOCIE EN PLANIFICATION REGIONALE, PNUD, PROJET BKF 88/010 - BURKINA FASO
CATALINA VALENCIA	EXPERT ASSOCIE EN PLANIFICATION REGIONALE, PNUD, PROJET BKF 88/010 - BURKINA FASO
JOHN VAN D. LEWIS	RESPONSABLE DES AFFAIRES AU BUREAU REGIONAL DU SAHEL, AID/AFR/SWA/REGL/WASHINGTON
JACQUES PERRAULT	DIRECTEUR DE LA VILLE DE QUEBEC - CANADA
DIAN BONI	DIRECTEUR DE L'ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION, COTE D'IVOIRE
EMMANUEL GBOCHO	ADMINISTRATEUR DES SERVICES FINANCIERS, SOUS-DIRECTEUR DES COLLECTIVITES LOCALES, MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES, COTE D'IVOIRE
BENJAMIN BAGRE GNEBEHI	SECRETAIRE GENERAL DE LA MAIRIE DE PORT-BOUET, COTE D'IVOIRE
PHILIPPE HARDING	DIRECTEUR DES COLLECTIVITES LOCALES, MINISTERE DE L'INTERIEUR, COTE D'IVOIRE
FRANCOISE BRUNET	CONSULTANTE - FRANCE
SEYDOU AMORY GUINDO	CHEF DIVISION AMENAGEMENT DU TERRITOIRE, DIRECTION NATIONALE DE LA PLANIFICATION, MINISTERE DU PLAN, MALI
AGUIBOU GUISSÉ	CONSEILLER TECHNIQUE, MINISTERE DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE ET DU DEVELOPPEMENT A LA BASE, MALI
MAHAMADOU KONA	CHEF DIVISION DES PROGRAMMES REGIONAUX, DIRECTION DU DEVELOPPEMENT REGIONAL ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE, MINISTERE DU PLAN ET DE LA PLANIFICATION REGIONALE, NIGER
KAPY'A TSHIBWABWA	CHEF DE CABINET DU GOUVERNEUR DE LA REGION DU BANDUNDU, ZAIRE