

Les capacités des communes rurales au Burkina Faso

Naviguer entre l'apprentissage et le pré-requis

Moussa Ouédraogo, Evariste Millogo, Moussa Guiré, Michel T. Kaboré
Sous la direction de Bala W. Sanou et Thea Hilhorst

2009

Sommaire

Abréviations	5
Avant propos	6
Remerciements	7
1 Introduction	9
2 Le concept de « capacités » des communes rurales	15
2.1. Les débats actuels sur les capacités	17
2.2. Des déterminants de la capacité	18
2.3. La capacité comme faculté accessible	19
2.4. La capacité dans le contexte de la décentralisation	20
2.4.1. La capacité comme compétence publique de la commune	20
2.4.2. La capacité comme pouvoir politique des organes communaux	21
2.4.3. La capacité technique des services de la commune	23
3 Le processus de transfert de compétences et ressources	25
3.1. Les transferts des compétences	27
3.2. Le transfert des ressources	29
3.2.1. Le transfert des ressources financières	29
3.2.2. Le transfert du patrimoine	32
3.2.3. Le transfert des ressources humaines	33
3.3. Quelques observations essentielles par rapport aux transferts	33
3.3.1. Un processus complexe et longs délais pour engager les transferts	33
3.3.2. Une position complexe des services techniques	35
3.3.3. Des difficultés de mobilisation de ressources financières propres	36
4 L'aptitude actuelle des communes à exercer les compétences	37
4.1. Les compétences exercées de droit	39
4.1.1. La gestion de l'état civil	39
4.1.2. La gestion de l'enseignement primaire	43
4.1.3. La gestion de la santé	44
4.1.4. La gestion de l'hydraulique humaine	46
4.2. Les compétences exercées de fait	46
4.2.1. L'élaboration et exécution des plans locaux de développement	47
4.2.2. L'anticipation dans la fourniture des services publics de base en zone rural	48
4.3. Quelques observations sur les aptitudes des communes	49
4.3.1. La prise d'initiatives dans les communes	49
4.3.2. L'absence souvent prolongée des maires	50
4.3.3. Le besoin de synergie d'action	50
5 Les questions relatives au foncier rural et aux ressources naturelles	53
5.1. La communalisation intégrale et la gestion du foncier et des ressources naturelles	55
5.2. Le cadre juridique de la gestion foncière au Burkina Faso	55
5.2.1. Les communes rurales face à leur destin en matière de gestion foncière	56
5.2.2. Les lotissements et les investisseurs	57

5.3. La prise en compte des réalités rurales et urbaines	58
6. Conclusion et recommandations	61
6.1 Administration communale performante	63
6.2 Viabilité des communes	64
6.3 La situation financière	65
6.4 Consolidation des mécanismes de bonne gouvernance	66
Bibliographie	67
Colophon	71
Les auteurs	75

Abréviations

CGCT	Code Général des Collectivités Territoriales
CNR	Conseil National de la Révolution
COGES	Comité de Gestion de la Santé
CONAD	Conférence Nationale de la Décentralisation
CPF	Code des Personnes et de la Famille
CSP	Commune à Statut Particulier
CSPS	Centre de Santé et de Promotion Sociale
CVD	Conseil Villageois de Développement
DGAT/DLR	Direction Générale de l'Aménagement du Territoire/Développement Local et Régional
DGIS	Ministère des Affaires Etrangère et de la Coopération Néerlandaise
FICOD	Fonds d'Investissement des Collectivités Décentralisées
FICOM	Fonds d'Investissement des Communes
FPDCT	Fonds Permanent de Développement des Collectivités Territoriales
GRAF	Groupe de Recherche et Action sur le Foncier
GTZ	Coopération Technique Allemande
IUTS	Impôt Unique sur le Traitement de Salaire
KIT	Institut Royal des Tropiques
MATD	Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation
MFB	Ministère des Finances et du Budget
ONG	Organisation Non Gouvernementale
PADL	Projet d'Appui au Développement Local
PCD	Plan Communal de Développement
PDDC	Programme de Décentralisation et de Développement Communal
PIB	Produit Intérieur Brut
PNGT	Programme National de Gestion des Terroirs
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PRD	Plan Régional de Développement
RAF	Réorganisation Agraire et Foncière
RDB	Réseau Décentralisation Burkina
SNV	Organisation Néerlandaise de Développement

Avant propos

Une sagesse 'bambara' enseigne que « si le 'vivre ensemble' dure, la vérité finira par être connue ». Cette vérité doit être connue comme une vertu qui aide à progresser et non à culpabiliser. Dans cette perspective, l'analyse d'une décennie de mise en œuvre de la décentralisation au Burkina (et en Afrique de l'Ouest) constitue une opportunité de réflexion collective sur la vérité de ce parcours d'apprentissage de la mission de développement communal.

Ce document sur les capacités des communes rurales au Burkina est édité dans un contexte de généralisation de la réforme de la décentralisation dans plusieurs pays d'Afrique (p. ex. Mali, Niger, Bénin, Côte d'Ivoire, Sénégal, et Cameroun). Chacun ayant son rythme et ses spécificités, ces pays partagent ensemble la préoccupation de l'application effective de la réforme par l'engagement ou la poursuite des transferts concrets des compétences et surtout des ressources. Au cœur des discussions, se pose la question des capacités des collectivités de base à exercer de façon efficace les responsabilités qui leur sont légalement dévolues.

Les organisations de la société civile, comme le Groupe de Recherche et d'Action sur le Foncier (GRAF) et le Réseau Décentralisation Burkina (RDB) se sont associées aux débats fondamentaux autour de l'orientation de la décentralisation. Par exemple, le choix de l'extension territoriale en milieu rural a fait l'objet d'un processus de dialogue auquel ont pris part des acteurs étatiques et non étatiques (Bagré, A. et al., 2003), ainsi que concernant le financement de la décentralisation (Bako-Arifari et al., 2004).

Le GRAF et le RDB en collaboration avec l'Institut Royal des Tropiques (KIT) aux Pays Bas ont choisi de contribuer aux débats actuels. Ce présent document cherche à alimenter ces débats en interrogeant des pratiques de terrain d'une décennie de parcours dans des communes urbaines (par leur statut) et rurales. En prenant en compte les lacunes et insuffisances de ces communes, ce document interpelle à sortir des à priori vis-à-vis du rural. Il vise aussi à démystifier les pensées uniques et technicistes sur la question des capacités des communes rurales à exercer des missions publiques. Autant il n'y a pas lieu de se précipiter, autant les limites et faiblesses ne suffisent pas pour justifier les peurs d'avancer dans l'application de la réforme de la décentralisation.

Nourrissons l'espoir que les débats forts nécessaires sur cette question importante servent à consolider la réforme de décentralisation au profit des populations locales et non à l'affaiblir.

Remerciements

Cette publication est le fruit d'une collaboration du Groupe de Recherche Action sur le Foncier (GRAF), du Réseau Décentralisation Burkina (RDB) et de l'Institut Royal des Tropiques (KIT). Ces institutions consolident à travers cet ouvrage une culture de partenariat déjà établie entre elles pour la production et le partage de connaissances.

A tous ceux et celles qui ont facilité son élaboration, nous adressons nos remerciements : La secrétaire exécutive du RDB Salimata Sawadogo et le secrétaire exécutif du GRAF Pierre Ouédraogo, la SNV Burkina, et nos collègues du KIT Gerard Baltissen et Elsbet Lodenstein.

Enfin notre gratitude s'adresse au ministère des Affaires étrangères des Pays-Bas pour son soutien financier.

1

Introduction

L'année 2009 constitue pour les communes urbaines du Burkina, le mi-terme d'un troisième mandat municipal. La réforme politique de la décentralisation compte alors une première décennie de mise en œuvre qui mériterait d'être capitalisée. Cette réforme des années 1990s traduit une volonté de redéfinir les relations entre Etat et Citoyen. Elle veut contribuer à réduire la pauvreté par la promotion du développement économique local, et améliorer le cadre de vie des populations locales en offrant de meilleurs services de base. Cette politique publique se trouve renforcée par les valeurs et principes de la déclaration et les objectifs du millénaire pour le développement.

Les collectivités, entités autonomes émergentes dans l'environnement institutionnel national, sont au cœur de la réforme. Elles portent la responsabilité de la gestion participative et transparente des affaires locales pour promouvoir un développement économique et social. A la base, cette réforme est mise en œuvre à travers de deux dynamiques complémentaires : l'une urbaine et l'autre rurale. Les premières communes urbaines, au nombre de 49 sont installées en 1995 ; dans la pratique, la majorité de ces communes est rurale au regard de la population et des activités dominantes.

C'est formellement à partir des élections d'avril 2006 que le milieu rural est enfin intégré dans le processus avec l'installation de 302 communes rurales qui s'ajoutent aux 49 communes urbaines (Cf. Tableau 1). Pour celles-ci, la réforme devrait permettre de prendre en compte leurs réalités rurales dans la définition des politiques de développement communal ; cela renvoie notamment à l'aspect sensible de la gestion du foncier et des ressources naturelles. La communalisation intégrale du pays est désormais une réalité sur tout le territoire. Cette option a été faite pour offrir à chaque citoyen l'opportunité de participer aux débats et actions de développement dans une entité proche de ses préoccupations.

Au-delà de l'effectivité formelle de la réforme, le défi majeur actuel de la décentralisation demeure le fonctionnement efficace des collectivités (Ouedraogo, 2008). Pour relever ce défi, il est pertinent de tenir compte du caractère complexe de la réforme ; complexité liée aux réalités politiques du processus, avec des partis politiques en compétition. Elle est également introduite dans un environnement multi-acteurs avec divers pouvoirs existants :

Tableau 1 – Des repères du processus de décentralisation au Burkina

Constitution mentionnant les collectivités territoriales	1991
Année de la loi-cadre (1ères lois)	1993
1ères élections communales (communes de plein exercice)	1995
Adoption textes d'orientation de la décentralisation	1998
Deuxième élections communales (communes urbaines)	2000
Adoption du code général des collectivités territoriales ; avec comme Types de collectivités les régions et communes	2004
Premières élections communales générales et régionales	2006
Nombre de régions à partir de 2006	13
Mise en place des Conseil villageois de Développement (CVD) dans les villages (Organes consultatifs de base)	2007-2008

pouvoirs coutumiers, pouvoirs locaux, services techniques, organisations communautaires et associations. La réforme implique des changements de rôles et responsabilités entre l'état (avec ses services déconcentrés), les administrations décentralisées des collectivités émergentes et les autres acteurs. Si l'Etat demeure celui qui définit les orientations, les stratégies de politiques de développement, il doit le faire avec l'implication des collectivités territoriales et des autres acteurs. Les services techniques et administratifs sont appelés à de nouvelles fonctions d'appui/conseil, de suivi, supervision et de renforcement des capacités techniques des nouvelles administrations décentralisées.

Le succès de la réforme dépend en partie de l'acceptation des changements de rôle par les acteurs étatiques. Il dépend aussi de l'aptitude des responsables des collectivités à se mettre au-dessus de la politique partisane pour coordonner ce processus multi acteurs fait des jeux de pouvoirs entre plusieurs entités et institutions imbriquées à plusieurs échelles : règles locales – traditionnelles, modernes, villages, communes, régions... Dans l'intérêt des populations locales, les responsables communaux doivent aussi pouvoir initier, planifier, mettre en œuvre et évaluer les politiques et programmes communaux, tisser des relations de collaboration, rendre compte de leurs décisions et actions.

L'objectif de la présente publication est d'analyser les initiatives et pratiques développées au niveau des communes rurales au Burkina Faso dans l'exercice de leurs responsabilités, afin d'enrichir le débat sur la question des capacités des conseils communaux et des élus locaux. Le sujet est aussi fortement discuté dans d'autres pays d'Afrique de l'Ouest.

Cette publication est surtout destinée aux instances de décision au niveau national, comme un argumentaire en faveur de la poursuite de la réforme, malgré les difficultés d'apprentissage auxquelles les communes rurales sont confrontées. Elle résulte des contributions de personnes ressources expérimentées en décentralisation par leur participation au processus de conception de la réforme et/ou mise en œuvre de projets et programmes participatifs, de conduite d'études, de consultations spécifiques et des observations des réalités de terrain.

Cet ouvrage s'articule en quatre chapitres spécifiques, en plus du chapitre introductif et celui de conclusion. Il s'agira d'abord de s'accorder le concept de « capacités » des communes, sujet de débats récurrents. Ce chapitre discute des entendements et perceptions de la 'capacité' couramment comprise sous un aspect technique ou fondée sur des pré-requis. Il suggère une ouverture de la compréhension du concept en prenant en compte les aspects sociaux et politiques dans le contexte de la décentralisation. Le chapitre 3 traite du processus de transfert des compétences et ressources qui constitue l'âme de la réforme. Il informe sur la situation des transferts, les avancées réalisées mais aussi les hésitations, les réticences et leur fondement.

Le quatrième chapitre présente et analyse des réalités de terrain vécues par des communes dans l'exercice de leurs compétences ; il permet de comprendre les contraintes et les limites auxquelles elles sont confrontées, et les initiatives qu'elles développent. L'avant dernier chapitre

est focalisé de façon volontaire sur le foncier rural et des ressources naturelles. Cet aspect va centrer le débat sur la capacité des communes rurales et des services techniques étatiques, mais aussi ouvrir un nouveau front de discussion avec les pouvoirs traditionnels par rapport à la légitimité sociale d'action des communes. La clarification de leur rôle dans ce domaine reste une préoccupation centrale compte tenu de leur spécificité rurale. Enfin la conclusion permettra de tirer des enseignements d'ensemble et ouvrir des perspectives.

2

Le concept de « capacités » des communes rurales

Les politiques publiques antérieures longtemps basées sur un Etat central n'ont pas permis de résoudre de façon significative les nombreux problèmes des pays en développement. Cela a justifié la réforme de la décentralisation¹ fondée sur un transfert de certaines missions publiques aux collectivités territoriales dont les communes rurales. Le transfert ne constitue cependant pas une fin en soi ; elle vise à permettre une meilleure mobilisation des acteurs et des ressources pour le développement local.

C'est donc une réforme audacieuse qui est entreprise avec d'importants défis pour les institutions décentralisées émergentes. Elles doivent en effet réussir une participation² plus active des citoyens et des autres acteurs à la construction d'une vision de développement, au choix d'actions pertinentes et produire des résultats en matière de développement local. En d'autres termes, leur mission principale concerne l'amélioration des conditions de vie des populations par l'accès à des services de base de qualité et la promotion d'un environnement économique favorable.

2.1 Les débats actuels sur les capacités

L'ampleur des défis à relever suscite des interrogations sur la capacité des acteurs des communes rurales surtout, à assumer une telle mission de développement local. Les sujets débattus concernent les ressources (financières et humaines) réelles dont disposent ou pas les communes.

La pauvreté au Burkina (et dans d'autres pays de l'Afrique sahélienne) présente un visage surtout rural ; ce qui peut pousser à établir un lien entre ruralité, pauvreté et subsistance. Dans les échanges quotidiens l'on parle en effet facilement du milieu rural comme pauvre et sans capacités (presqu'un espace de survie). Pourtant les activités du secteur primaire qui sont la base de ce milieu contribuent pour une part non négligeable aux revenus économiques du pays (environ 40% du PIB du Burkina, avec certes une faible productivité du travail).

Les communes rurales n'échappent donc pas à cette image de pauvreté, avec un faible potentiel économique, fiscal et financier. Bien que ce standard comporte des éléments de réalité ; faut-il pour autant tomber dans une sorte d'à priori vis-à-vis du rural en partant d'une culture du fatalisme et du défaitisme, qui risque de limiter tout effort d'analyse, de recherches créatives de solutions et de valorisation de potentialités fussent-elles limitées ?

Les réalités socio-économiques auxquelles les communes rurales font face comme contraintes de développement renvoient à la question de leur viabilité dans leur configuration territoriale

¹ Une difficulté concernant la participation active des citoyens tient à l'héritage d'intervention de l'Etat providence' qui a formaté un esprit d'attentisme vis-à-vis de la puissance publique.

² Avant la décentralisation, des politiques publiques de développement 'communautaires participatifs' ont été mis en œuvre dans la décennie 1980-1990, pour corriger les lacunes d'une perception de l'Etat providence' ; elles se poursuivent parfois de façon parallèle ou intégrée à la réforme de décentralisation des années 1990.

actuelle (Bagré et al., 2003). L'organisation territoriale des communes sur la base d'une entrée administrative (le département), les a fait hériter des incohérences subsistant entre ces entités administratives et les réalités sociales des villages qui les composent. L'érection des circonscriptions administratives a longtemps été guidée par une logique de commandement et non celle de développement³. Elles ne correspondent alors pas toujours (sinon du fait du hasard) à des entités socio-économiques viables.

La faible qualité en ressources humaines instruite au sein des conseils communaux et au niveau du personnel est aussi mentionnée comme un frein à la mise en place de services municipaux pour assurer des tâches techniques et administratives : l'état civil, la gestion comptable, financière et administrative, et le fonctionnement des commissions spécialisées.

Ces constats réels conduisent souvent à conclure que les communes rurales ne sont pas capables de s'administrer librement, réduisant la gestion communale à son aspect seulement technique ou administratif ; ce qui est restrictif comme compréhension. En prenant en compte les contraintes socio-économiques objectives et celles partiellement fondées concernant les ressources humaines, il paraît pertinent d'approfondir la réflexion sur le concept des capacités des communes rurales.

2.2 Des déterminants de la capacité

Dans l'entendement général, l'on « est capable si seulement on peut », pour reprendre des termes courants. 'Capacité et pouvoir' au sens large sont très proches sans forcément se confondre ; ils s'influencent. La question de la capacité d'un individu ou d'une institution renvoie à sa faculté de 'pouvoir' réaliser ou faire réaliser des actions ou prendre des décisions qui produisent des effets, des résultats ; ce qui reste en fait très ouvert. Le 'pouvoir de réaliser ou faire réaliser' est déterminé à priori par un ou plusieurs facteurs : économique, financier, administratif, social, technique, religieux, mystique, politique, législatif et judiciaire.

A travers cette définition courante, la capacité est déterminée par l'un ou plusieurs de ces facteurs de pouvoir ; c'est seulement quand on en détient qu'on devient capable d'agir pour atteindre un but. Il est important de mentionner que l'action seule ne suffit pas ; il faut qu'elle produise des effets pour parler de capacité. Seulement les actions fondées sur l'un ou plusieurs des déterminants de pouvoir sont à même de produire des effets. Appliquée aux communes rurales, cette définition implique que pour être reconnues capables, elles devraient être en mesure de prévaloir d'au moins un de ces facteurs de pouvoir. Toutefois, dans la situation actuelle au Burkina, cela ne semble pas leur être reconnu de prime abord par l'ensemble des acteurs des débats des politiques en cours.

³ Il existe des villages créés par l'administration, des villages imposés comme chef lieu de circonscription administrative, ou encore des villages rattachés à des départements contre toute logique socio-historique, ce qui joue sur la cohésion communale.

2.3 La capacité comme faculté accessible

Selon une autre perception, la capacité peut-être comprise comme la faculté de disposer des aptitudes, des ressources, des relations et des conditions de facilitation nécessaires pour agir de façon efficace en vue d'atteindre un but qu'on s'est fixé. Dans cette définition, la capacité correspond à une disposition ou prédisposition qui n'est pas à priori fondée sur la détention préalable d'un pouvoir donné. Elle ne requiert pas de preuve ou de démonstration préalable ; mais permet d'être dynamique, d'entreprendre pour arriver à une fin. Et c'est au résultat que la capacité s'apprécie.

Au niveau des partenaires techniques et financiers, le PNUD la définit comme l'habilité qu'ont les individus, les institutions et les sociétés à remplir leurs fonctions, à résoudre leurs problèmes et à fixer et atteindre des objectifs d'une manière durable. Selon la Banque mondiale, c'est l'habilité d'accéder aux connaissances et aux compétences et de les utiliser pour effectuer une tâche ou pour agir dans la poursuite d'un objectif. Ces perceptions mettent en exergue l'aptitude à utiliser des facultés individuelles ou collectives (l'intelligence) pour assumer des fins ou accéder à des pouvoirs dont l'utilisation permet d'atteindre un but. Elles ne présentent pas la capacité comme fondée sur la détention d'un pouvoir à priori. Au contraire, elles induisent que la capacité est une faculté qui permet d'accéder à des sources de pouvoirs en terme de savoir, de compétences. C'est donc une faculté à devenir. Appliquée aux communes, cette seconde ligne de perception implique que c'est à leur action que l'on appréciera leur capacité et non à priori.

A travers ces perceptions, d'autres concepts ont émergé comme le pouvoir, la compétence, l'habilité, l'aptitude, la faculté. Sans vouloir les définir tous, il paraît important de revenir notamment sur les deux premiers (pouvoir, compétence). Concernant le pouvoir en relation avec la capacité, les analyses ci-dessus font ressortir globalement deux visions. Pour l'une, le pouvoir est préalable à la capacité et la détermine. Pour la seconde, la capacité permet de pouvoir, de devenir ; c'est au résultat que l'on apprécie la capacité.

Ce sujet au cœur des débats actuels est relatif aux transferts de compétences aux communes. Bien que les transferts aient effectivement commencé, selon une vision le manque de capacité établie au préalable au niveau des communes rurales fait qu'il est risqué de les continuer. D'après la seconde compréhension, partagée par Ribot (2004), il faut leur accorder l'occasion de prouver ce dont elles sont capables en leur donnant des responsabilités et les ressources requises. Ces perceptions de la capacité restent sommes toutes établies dans un contexte global. Leur application aux communes requiert la prise en compte du contexte et du contenu institutionnel de la réforme.

2.4 La capacité dans le contexte de la décentralisation

La commune rurale est une personne morale publique, appelée à remplir plusieurs missions avec des niveaux de prise de décision. La définition de ses capacités se focalise dans un premier temps sur l'entité dans sa globalité et sa personnalité ; ensuite elle tient compte de l'ensemble des acteurs et leurs organisations, impliqués dans les prises de décisions et/ou de l'exécution pour la gestion des affaires locales : les élus, le conseil municipal et le maire, le personnel technique communal et les différentes commissions. Enfin, elle aborde les organes de gestion de la commune dans leur relation avec les citoyens.

Dans ce contexte, l'analyse des capacités des communes peut donc être abordée sur trois plans essentiels :

- La capacité comme pouvoir publique de la commune ; c'est un pouvoir statutaire conféré par la loi.
- La capacité politique ; il s'agit de voir comment la prise des décisions est organisée au niveau des conseils municipaux, et quels sont les espaces de dialogue social avec le citoyen et les autres acteurs.
- La capacité technique ; elles traitent de la qualité des services rendus et des résultats enregistrés.

2.4.1 La capacité comme compétence publique de la commune

Du fait de sa personnalité morale publique, la commune constitue une entité autonome au sein de la nation dont elle fait partie. Elle reçoit de l'Etat central un pouvoir public dont l'exercice devra se faire au profit des populations et acteurs locaux, dans le respect des orientations et intérêts de la nation. Cette compétence statutaire conférée par la loi, la rend légalement capable d'agir dans les matières qui lui sont transférées (voir encadré 1). Cette capacité n'est pas à confondre ou à réduire à une habileté technique professionnelle ; il s'agit d'un mandat qui lui est accordé de façon permanente pour mettre en place et gérer une administration locale et un processus de développement local : organiser des espaces de dialogue pour construire une vision, définir des objectifs et opérer des choix de développement, mobiliser et exécuter un budget propre. Cela ne signifie pas que les communes n'ont pas besoin de capacités techniques ; celles-ci restent nécessaires pour assurer le fonctionnement d'une administration locale performante (voir plus loin 2.3.3).

Encadré 1 - Définition des compétences des collectivités

La compétence du fait de la loi est une capacité juridique donnée à un organe, une structure, un responsable pour agir légalement dans un domaine ou dans une matière donnée. Pour une autorité publique ou une juridiction, c'est une aptitude légale à accomplir un acte ou à instruire. Le domaine de compétences des collectivités territoriales est un ensemble de missions et de responsabilités conférées par la loi à celles-ci.

Source : DNCT (2003)

De façon concrète, la capacité publique de la commune qui est un fait de la loi ne semble pas encore être comprise ou acceptée en général ; elle ne peut pourtant pas être démontrée à priori. Son acceptation ou légitimation requiert la gestion effective des affaires locales pour répondre aux attentes des populations ; cela implique le transfert effectif de compétences et de ressources appropriées (objet du prochain chapitre), et la mise en place d'outils de développement et de création institutionnelle.

C'est à l'exercice des compétences transférées avec les mesures d'accompagnement requises que l'on peut et devrait analyser les capacités des communes à constituer des institutions publiques à même ou non de promouvoir un développement à la base. Il n'y a donc pas lieu d'en faire un pré requis pour justifier ou non les transferts ; ce d'autant plus que les transferts correspondent à une dotation de compétences au sens de pouvoir 'légal' qui doit être accompagné des ressources adéquates pour leur exercice. Ces ressources sont tout aussi financières, matérielles, qu'humaines.

Par ailleurs, la capacité de la commune à entreprendre des changements suscite une question relative aux acteurs et leur rôle dans ces changements. La commune est en effet une institution publique locale dont les règles et le mécanisme de fonctionnement impliquent plusieurs acteurs à travers les textes de la décentralisation. Les acteurs de changements au sein des collectivités comprennent les élus locaux, les citoyens et les représentants de l'Etat. La décentralisation ne se fait pas contre ou sans l'Etat. La question des capacités des communes rurales interpelle donc également l'Etat et ses services déconcentrés par rapport à leur mission d'accompagnement, de suivi, supervision et contrôle, prévu dans le montage institutionnel de la réforme.

2.4.2 La capacité comme pouvoir politique des organes communaux

La commune doit exercer ses responsabilités de promotion de développement à travers des organes de gestion. Il s'agit du conseil municipal qui est l'organe délibératif et du maire qui est l'exécutif. Ces organes détiennent également de façon statutaire un pouvoir politique dans le sens qu'ils doivent exercer un mandat public au niveau local. Ils sont chargés de la prise de décision pour des actions pertinentes de développement communal. Cette mission consiste à conduire un processus de *mutation interne* des institutions locales basé sur une volonté et un engagement à réaliser une gestion transparente des affaires locales.

Le profit actuel des conseils municipaux comprend plus de 80% d'élus analphabètes. Cette réalité est perçue comme une limite des possibilités d'accès des élus locaux aux documents écrits (en français ou en langue locale). Ils ne peuvent pas non plus prendre de notes ; ce qui compromet la constitution de mémoire et la fidélité des comptes rendus aux populations. Ces contraintes sont évoquées par rapport aux élus qui forment le conseil municipal, organe de délibératif de la commune ; ils concernent tout autant certains maires non instruits. Ces derniers qui constituent les organes exécutifs, sont appelés à poser plusieurs actes au nom de la commune, par exemple l'apposition de signature sur différents types de documents (p. ex.

les procès-verbaux des sessions du conseil municipal, pièces d'état civil ou de comptabilité) ; autant d'actes qui peuvent les engager sans qu'ils ne puissent en connaître le contenu par leur manque d'instruction.

La situation du faible niveau d'alphabétisation et de scolarisation des élus locaux est perçue par certains acteurs comme une contrainte empêchant les organes de gestion des communes rurales dans l'exercice du pouvoir politique. Cette perception quelque peu confusionniste est discutable (voir encadré 2). Le pouvoir politique des organes communaux renvoie à leur pouvoir de décision en matière de choix des orientations de développement ; cela n'est pas directement lié à un niveau d'instruction, mais à des aptitudes de gestion, de prise d'initiative et facilitation de processus multi-acteurs.

Les facteurs *volonté, engagement et transparence* sont des déterminants de la *capacité d'exercice du pouvoir politique des organes de gestion de la commune rurale*. En d'autres termes, définir la capacité d'exercice des missions publiques des organes de gestion des communes amène à répondre à la question suivante : ces organes peuvent-ils entreprendre des changements en matière de développement et dans les approches de gouvernance locale ? Leur capacité d'exercice de leur mission est à analyser à l'épreuve du terrain ; et non pas en les figeant dans une situation de départ comme s'ils étaient fatalement incapables, ou à priori voués à l'échec du fait de leur caractère rural.

Les compétences des collectivités territoriales, si elles sont bien exercées permettent d'engager ou d'accélérer les mutations sociopolitiques nécessaires à la promotion d'un développement local durable. Mais, il faut reconnaître qu'il s'agit d'une tâche difficile, car la bonne gouvernance des affaires locales exige des décideurs les qualités suivantes : la disponibilité, la communication,

Encadré 2 - La capacité des communes rurales : sujet de risée des érudits

« Vous aussi, est-ce que vous pensez sérieusement que les communes rurales là peuvent s'en sortir ? Avec des maires et des élus analphabètes qui ne connaissent rien, comment ces gens là peuvent-ils gérer une commune ? Comment voulez-vous que ces illettrés là gèrent des agents des services techniques ; qu'est-ce qu'ils connaissent ? Que connaissent-ils en matière d'élaboration ou de gestion d'un budget ?... »

Ce recueil (non exhaustif) de quelques propos courants traduit l'argumentaire conduisant à conclure l'incapacité des communes rurales (notamment) pauvres en ressources humaines, financières, matérielles, ... en un mot, pauvres en tout, à assumer des compétences et gérer des ressources publiques.

Au-delà du lien simpliste implicitement établi en termes de 'capacité est égale aux connaissances scolaires et niveau d'instruction', ces propos ne révèlent-ils pas aussi un certain mépris pour le rural et la ruralité ? Ces réalités à peine tolérées sont opposées au moderne, au développé et à l'urbain ; au lieu d'en être complémentaire.

Source : entretiens de terrain par B. W. Sanou en 2008

l'honnêteté, l'ouverture d'esprit, l'esprit de travail en équipe, la recherche de l'innovation, le sens du travail bien fait, etc. De même, un bon décideur de collectivité territoriale doit être à mesure de coordonner des activités diverses en rapport avec le social, le culturel, l'économique et le politique. C'est pourquoi, il convient d'affirmer que « gérer une collectivité territoriale, c'est gérer la complexité ».

Les succès d'une telle mission nécessitent une appropriation par les élus qui constituent les organes de gestion. Ils ne peuvent également être garantis qu'en observant un certain nombre de principes :

- le contact permanent avec la population locale pour renforcer son adhésion au processus de gestion des affaires locales ;
- la présence effective sur le terrain pour mieux apprécier les réalités quotidiennes des acteurs et faciliter la communication et l'information ;
- la gestion de proximité qui rassure les partenaires techniques et financiers et renforce la crédibilité des décideurs dans la recherche et la mobilisation des fonds pour les besoins des investissements ;
- la mise en place et le renforcement d'une administration locale conséquente à même d'instruire efficacement les différents dossiers.

2.4.3 La capacité technique des services de la commune

Le fonctionnement autonome de la commune requiert la mise en place d'un certain nombre de services municipaux dont le service administratif avec l'état civil en son sein, les services financiers et comptables, les commissions spécialisées. Ces services doivent constituer la partie stable de la collectivité et assurer l'offre en conseils techniques appropriés aux organes de gestion de la commune et l'offre de services administratifs aux populations. Cela requiert un minimum de ressources humaines qualifiées dont les secrétaires généraux, les receveurs, les comptables, etc.

Pour le moment, peu de communes rurales disposent du personnel administratif minimum. L'Etat a consenti la mise à disposition de secrétaires généraux au profit de chaque commune ; toutefois, l'inexpérience professionnelle de certains directement issus des écoles de formation constitue une source d'insatisfaction par rapport à leur prestation. A cela s'ajoute la mauvaise qualité de management dont font preuve certaines autorités communales ; ce qui rend difficile la collaboration avec des ressources humaines mises à disposition de la commune.

En plus d'une insuffisance des services administratifs de base, les communes rurales restent techniquement dépendantes des services déconcentrés de l'Etat tel l'agriculture, l'élevage ou l'environnement. Comme déjà mentionné, les acteurs de changements au sein des collectivités comprennent aussi les représentants de l'Etat. En effet, la promotion du développement local nécessite la participation de l'ensemble des compétences locales dans la définition des orientations pertinentes au niveau communal. La mobilisation de ces compétences techniques

non mises à la disposition de la commune requiert des autorités communales des qualités de dialogue social et de création d'espace de participation des acteurs locaux.

En l'absence d'une administration minimale et d'une bonne implication des services techniques, les communes rurales notamment ont une faible capacité technique. Cette faiblesse technique limite leur capacité de conception, ou d'appropriation des outils de travail comme les études sur leur situation de référence, la planification de leur développement ou leur budget. Concernant l'élaboration de leur plan de développement, la plupart d'entre elles dépendent de bureaux d'études ou autres prestataires externes commis à cette tâche. En conséquence, le niveau d'appropriation de cet outil important dépend en grande partie de la qualité de la prestation⁴.

En somme, l'analyse du concept des capacités des communes rurales suscite plusieurs points d'intérêt. La perception courante du concept pose de façon indirecte le besoin de renforcer les capacités techniques au sein des communes en termes de ressources humaines. Cela est effectivement nécessaire pour la mise en place d'une administration locale fonctionnelle. Toutefois, la compréhension du concept mérite une autre perspective ; celle d'offrir aux communes l'opportunité de s'exprimer dans l'exercice de leurs missions. Pour ce faire, des compétences et des ressources appropriées doivent leur être transférées. Avant de revenir au chapitre 4 sur l'analyse des situations d'exercice de quelques compétences, il convient de s'interroger sur la situation des transferts au Burkina.

⁴ Le PNGT a financé la réalisation des PCD au bénéfice de la quasi-totalité des communes rurales qui n'en disposaient pas.

3

Le processus de transfert de compétences et ressources

Le transfert de compétences se définit comme « la responsabilisation des personnes publiques morales (organisme publique personnalisé ou collectivités territoriales décentralisées) par l'Etat dans des matières et domaines d'intervention préalablement définis par la loi, tout en se réservant le droit de contrôle de l'application de la législation et de la réglementation » (DNCT, 2003).

3.1 Les transferts des compétences

Le transfert en lui-même est l'acte juridique par lequel l'Etat donne une partie de ses responsabilités aux collectivités pour gérer des compétences et des ressources publiques. Au Burkina, le code général des collectivités territoriales⁵ définit les domaines de compétence suivant : la gestion du foncier ; l'aménagement du territoire ; l'environnement et la gestion des ressources naturelles ; le développement économique et la planification ; la santé et l'hygiène ; l'éducation, l'emploi, la formation professionnelle et l'alphabétisation ; la culture, les sports et les loisirs ; la protection civile, l'assistance et les secours ; les pompes funèbres les cimetières ; l'eau et l'électricité ; les marchés, les abattoirs et les foires.

Dans l'exercice de leurs missions propres, les communes sont appelées à coexister avec les régions. Le code général des collectivités pose les principes fondamentaux et de modalités des transferts des compétences ; la subsidiarité constitue le principe clé et la progressivité en est la modalité. Entre les régions (collectivités intermédiaires) et les communes (collectivités de base), la répartition des compétences tient compte de la transversalité au profit des premières. Les deux types de collectivités devraient développer aussi des synergies d'action entre elles et avec l'Etat.

Le mandat des régions est entre autres de soutenir l'amélioration du cadre de vie et de l'offre en infrastructures de seconde ligne de façon complémentaire à celle des communes ; cela concerne par exemple les centres médicaux avec antenne chirurgicale, pour renforcer la couverture sanitaire de première ligne des communes comprenant des centres de santé et de promotion sociale. Il en est de même pour l'éducation et le désenclavement. En somme, la région à vocation à être un espace économique et un cadre d'aménagement de planification et de coordination qui permette aux communes de participer à une dynamique supra communale plus ouverte. La région ne dispose pas de "territoire fiscal" propre ; son ressort territorial se superpose à celui des communes. Elle constitue alors ses ressources endogènes à partir d'une répartition de plusieurs taxes et impôts locaux ⁶

⁵ Loi 055 de décembre 2004 portant code général des collectivités territoriales au Burkina Faso : Le livre I du CGCT traite des principes fondamentaux et modalités de transfert des compétences (articles 32 à 43). Le livre II définit les domaines de compétences (articles 80 à 105)

⁶ Patente, contribution du secteur informel, taxe de résidence, taxe sur les biens de mainmortes, taxe sur les armes et taxe de jouissance.

L'expérience Burkinabè a mis à nu de nombreuses difficultés relatives aux transferts des compétences et des ressources ; difficultés concernant la clarification du contenu opérationnel des compétences des collectivités. En effet, si les instances de gestion des collectivités sont mises en place juste avec les élections d'avril 2006, le processus de transfert des compétences et des ressources a mis du temps avant de commencer.

Alors que les premières communes urbaines existent depuis 1995, elles ont dû attendre jusqu'en 2006 pour voir le début de la formalisation des premiers transferts ; et c'est seulement en 2009 qu'ont été adoptés les décrets rendant effectif les transferts concernant l'enseignement primaire, le préscolaire, l'alphabétisation, la santé et l'assainissement, l'approvisionnement en eau potable, la culture, la jeunesse, les sports et loisirs (Cf. Encadré 3). L'adoption des décrets a donné lieu à des signatures de protocoles d'accord entre les maires et l'Etat, matérialisant la prise de possession officielle et l'exercice des compétences transférées.

En somme, sur un ensemble de onze domaines de compétences, quatre font pour le moment l'objet d'un début de transfert effectif aux communes. Ils portent essentiellement sur les services sociaux de base, et sont à un début car le niveau d'application des transferts diffère d'un domaine à un autre. A ce titre, pour la santé qui fait partie des domaines légalement transférés, le processus en est encore à la réflexion et aux études sur les implications possibles de la décentralisation (Ministère de la santé, 2008).

Encadré 3 – Le contenu des décrets de transfert

Le domaine du préscolaire, de l'enseignement primaire et de l'alphabétisation:

- la prise en charge du développement de l'enseignement préscolaire
- la prise en charge du développement de l'enseignement primaire dans le ressort communal
- la prise en charge du développement de la formation professionnelle et l'alphabétisation

Le domaine de la santé la responsabilité des communes :

- la construction et la gestion des formations sanitaires de base
- l'organisation de l'approvisionnement pharmaceutique et prise de mesures relatives à la prévention des maladies
- la prise de mesure d'hygiène et de salubrité dans leur ressort territorial
- le contrôle de l'application des règlements sanitaires

Le domaine de la culture, de la jeunesse, des sports et des loisirs:

- la construction et la gestion des infrastructures culturelles, sportives et de jeunesse
- la promotion d'activités culturelles, sportives et de jeunesse
- la construction et la gestion des musées et bibliothèques communaux
- la promotion du tourisme et de l'artisanat
- la valorisation des potentiels culturels et artistiques traditionnels de la commune
- la gestion et la conservation des archives communales
- la création et la gestion des sites et monuments.

Par ailleurs, la compétence liée à l'état civil a été également transférée aux communes. Toutefois, le tribunal départemental qui statue pour les jugements supplétifs relève de la préfecture, et non des communes.

Pour le moment, le foncier rural, l'environnement et les ressources naturelles ne sont pas encore concernées par les transferts engagés. Ce sont pourtant des domaines clés pour les communes rurales et leurs populations pour lesquelles ils constituent le support principal des activités socio-économiques.

3.2 Le transfert des ressources

L'effectivité du transfert de compétence doit s'accompagner de celui de ressources nécessaires pour l'exercice des missions à remplir. Les ressources à transférer sont autant financières, humaines que matérielles (patrimoine mobilier et immobilier).

Selon les dispositions du code général des collectivités, les transferts peuvent être sous forme de dotation budgétaire et/ou transfert de fiscalité pour les ressources financières. Concernant les ressources matérielles, leur transfert correspond à une mise à disposition pour utilisation (et donc temporaire) ou une cession de la propriété. Enfin les ressources humaines peuvent également être mises à disposition des collectivités, tout en relevant statutairement de l'Etat pour la gestion des plans de carrière.

Les modalités opérationnelles de ces principes légaux de transfert restent à être définies dans les décrets des transferts dont l'élaboration fait l'objet de processus de concertations relativement longs. Quel est alors l'état lieux par rapport aux ressources mises à la disposition des collectivités en lien avec les compétences effectivement transférées ?

3.2.1 Le transfert des ressources financières

Le transfert des ressources financières participe à la constitution ou au renforcement des budgets des collectivités territoriales pour qu'elles puissent assumer leur mission de promotion de développement local. Ce transfert vient en fait soutenir les ressources endogènes des collectivités territoriales essentiellement composées des taxes et impôts qu'elles sont autorisées à percevoir.

Avant d'aborder de façon concrète les transferts financiers effectués en lien avec les compétences transférées, il est indiqué de comprendre la réalité des ressources endogènes des collectivités territoriales au Burkina.

Ressources endogènes des collectivités territoriales

Les ressources endogènes des collectivités territoriales sont celles mobilisées sur leur territoire ou celles liées à leurs activités ; il s'agit en l'occurrence de taxes rémunératoires sur les services rendus et des revenus du domaine. Elles se composent essentiellement des taxes locales

instituées par délibération du conseil municipal (notamment les produits de l'exploitation des services de la commune, et les produits du domaine communal) des subventions de l'Etat, des revenus, du produit de la vente des biens meubles et immeubles (aliénations), des valeurs et des titres appartenant à la commune.

Les produits de l'exploitation des services sont des revenus tirés de multiples services que peut rendre une collectivité territoriale à ses usagers. Le conseil municipal peut aussi décider de faire fructifier le patrimoine de la collectivité territoriale. Les revenus du domaine sont perçus à cette occasion sous forme de droits, de loyers, de redevances (Cf. Encadré 4)

Ces taxes locales offrent pour le moment peu d'opportunités pour les communes rurales. Elles sont assises sur des produits d'exploitation de services qui sont surtout significatifs pour le milieu urbain (Keita et al., 2008). Il en est de même des revenus du domaine ; les communes rurales doivent d'abord disposer d'un domaine propre pour pouvoir tirer des revenus liés à son exploitation. Le code général tout comme la loi sur la sécurisation foncière en milieu rural prévoit un domaine foncier des collectivités dont les communes rurales. En l'absence de transfert effectif, les collectivités ont un ressort territorial administratif qui est reconnu, mais n'ont pas encore de domaine foncier.

Les dotations globales de fonctionnement et d'équipement

Le code général des collectivités dispose que « les ressources nécessaires à l'exercice des missions des collectivités territoriales leur sont dévolues soit par transfert de fiscalité, soit par dotations, soit

Encadré 4 – Exemples de taxes rémunératoires

Produits de l'exploitation des services

- la taxe d'abattage ;
- la taxe d'inspection des viandes ;
- la taxe d'usage du véhicule frigorifique ;
- la taxe d'usage de la chambre froide ;
- la taxe de visite sanitaire ;
- la taxe de désinfection des locaux particuliers ;
- les droits de fourrière ;
- les produits de vente des animaux mis en fourrière ;
- les droits de séjour dans les caveaux provisoires ;
- les taxes d'inhumation et d'exhumation
- la taxe pour la location du matériel.

Revenus d'exploitation du domaine

- la location des propriétés, de terrain et de boutiques ;
- les redevances pour occupation du domaine public ;
- les concessions dans les cimetières ;
- les droits de stationnement ;
- la taxe sur la dégradation du domaine.

par les deux à la fois ». L'Etat s'est effectivement engagé à concrétiser à travers des dotations, les transferts financiers. En effet, outre l'adoption récente des textes sur le transfert des compétences et des ressources, des actions ont été entreprises par le gouvernement dans le but de renforcer la capacité opérationnelle des instances de gestion des collectivités territoriales.

Au nombre de ces actions, on peut retenir l'allocation régulière, depuis 2007, de la dotation globale de fonctionnement et de la dotation globale d'équipement aux budgets des régions et des communes. En plus de ces dotations, on peut également noter l'effort financier consenti à travers la subvention Taxe sur les Produits Pétroliers (TPP)⁷ accordée chaque année aux communes. Cette subvention a servi entre autres à construire les sièges des mairies et des conseils régionaux pour 3,265 milliards de FCFA. Une autre partie de la subvention, soit 4,139 milliards de FCFA, a été affectée à l'équipement des services déconcentrés afin de les rendre plus opérationnels pour un meilleur accompagnement de la décentralisation.

Ces transferts traduisent une volonté réelle de l'Etat d'accompagner financièrement les collectivités. Au titre de l'année 2009, plus de 6 milliards⁸ de FCFA sont inscrits au profit des collectivités, et sont répartis en fonction de la taille de la population. Concernant les communes rurales, les montants à transférer varient de 5 millions de FCFA pour celles dont la population est de l'ordre de 7 200 habitants (comme Bousoukoura et Kpuré) à plus de 38 millions de FCFA pour Pissila comptant plus de 100.000 habitants.

Malgré l'effort consenti par l'Etat, il convient de noter que c'est surtout le mécanisme de dotation qui est vraiment mis en œuvre ; la question de transfert de fiscalité reste une préoccupation posée mais sans réellement d'avancées significatives. Il est aussi important de relever la non prise en compte du seuil minimal de ressources financières nécessaires au bon fonctionnement d'une collectivité territoriale dans la répartition des dotations globales. Une simulation a permis de fixer ce montant à 16 millions de FCFA pour chaque commune rurale.

Les ressources financières liées aux compétences transférées

Pour la première étape, les ressources financières effectivement transférées concernent les domaines de l'enseignement primaire et de l'approvisionnement en eau potable et assainissement. Les autres ministères concernés accusent un certain nombre de difficultés (exécution en cours des budgets alloués par les services techniques ; insuffisance de ressources financières ; absence de lignes budgétaires ; etc.) et ont sollicité des délais supplémentaires avant de procéder au transfert effectif des ressources financières.

⁷ Arrêté conjoint N° 2009_09_/MEF/MATD portant répartition de la somme de 6 819 991 000 de FCFA, représentant la dotation globale accordée par l'Etat aux collectivités territoriales au titre du Budget de l'Etat - Gestion 2009. La prévision pour le total des dépenses en capital par l'état de Burkina Faso pour 2008 était 484 milliards (<http://www.finances.gov.bf/SiteFinances/budget/budget2008.pdf>)

⁸ Subvention provenant de 10% de la taxe sur les produits pétroliers

Par rapport à l'enseignement primaire, le transfert financier comprend une dotation pour les charges récurrentes à savoir la dotation de fonctionnement pour couvrir les frais courants d'une école et le fonds école. La dotation de fonctionnement est fixée à 15.000 FCFA par classe et par an, soit 90.000 FCFA pour une école à six classes. Quant au fonds école, il sert à l'achat de fournitures scolaires pour une distribution gratuite aux élèves des écoles primaires publiques à partir de la rentrée 2009-2010. Il est fixé à 3.609 FCFA/élève et par an.

Aux charges récurrentes s'ajoute la dotation de réhabilitation et celle d'investissement. La dotation de réhabilitation sert à la réhabilitation des infrastructures scolaires défectueuses. Le montant est évalué par le Ministère de l'Enseignement de Base et de l'Alphabétisation suivant l'ampleur des réparations à effectuer et l'enveloppe financière disponible. Quant à la dotation d'investissement, elle est destinée à la réalisation de nouvelles infrastructures scolaires et ne concerne que les 13 communes chefs lieux de région pour l'année 2009. Le coût moyen de réalisation d'un complexe scolaire a été fixé à 28 millions FCFA. Pour l'année 2009, le coût total des ressources financières à transférer aux 49 communes urbaines dans le domaine de l'enseignement primaire se chiffrent à 2,8 milliards FCFA ; cela représente 2,67% du budget annuel du ministère de l'enseignement de base.

Dans le domaine de l'approvisionnement en eau potable et assainissement, 100 communes rurales ont été identifiées et recevront une dotation de réhabilitation. Elle est destinée à la réhabilitation des forages transférés. Le montant total à transférer en 2009 est de 2 millions de FCFA pour chacune des 100 communes.

3.2.2 Le transfert du patrimoine

Concernant le transfert des ressources matérielles, la loi de décentralisation prévoit que « le transfert d'une compétence entraîne de plein droit, la mise à la disposition de la collectivité territoriale bénéficiaire, des biens meubles et immeubles utilisés à la date de ce transfert, pour l'exercice de cette compétence »⁹.

Dans le cadre de la préparation effective du transfert, un inventaire a été réalisé par rapport aux infrastructures hydrauliques, scolaires et sanitaires, ainsi que les biens meubles rattachés à ces infrastructures. La collecte des données terrain n'a cependant pas été vraiment suivie d'un traitement, de sorte que la situation de référence n'est pas encore vraiment disponible. La communalisation intégrale du territoire avec l'adoption de l'entrée départementale a rendu caduque les données de ce recensement qui se limitaient seulement à l'agglomération. Comme pour pallier ce processus inachevé, il est annexé aux arrêtés de dévolution des tableaux qui devraient permettre aux Gouverneurs d'actualiser la liste des biens meubles et immeubles.

⁹ Article 41 de la loi n°055-2004/AN du 21 décembre 2004 portant code général des collectivités territoriales au Burkina

En somme, à ce jour, il n'existe pas une situation de référence fiable par rapport au patrimoine juridiquement transféré aux communes en même temps que les compétences. Cela pose un ensemble de préoccupations notamment celles relatives à l'enregistrement effectif dans le patrimoine des communes ; et partant, le risque de la non prise en charge conséquente dans les budgets communaux pour l'entretien. A terme un patrimoine non enregistré risque d'être perdu pour la commune (au profit de récupérations personnelles).

3.2.3 Le transfert des ressources humaines

L'une des caractéristiques majeures de la quasi-totalité des collectivités territoriales au Burkina Faso est la faiblesse de leurs ressources budgétaires associée à l'insuffisance et au faible niveau technique de leurs personnels. Pendant ce temps, elles sont de plus en plus interpellées par les populations locales sur deux fronts en particulier : le social et l'économique.

Or, les difficultés rencontrées dans le processus de transfert des compétences ont accentué le déficit des ressources humaines au niveau des collectivités territoriales. En effet, les quelques cadres dont disposent la plupart des collectivités territoriales sont très souvent des fonctionnaires de l'Etat mis à disposition pour occuper les fonctions de secrétaire général et d'agent comptable. Cette pénurie des ressources humaines explique l'absence d'organisation des mairies et des conseils régionaux en services techniques. Là où ces services techniques sont créés, ils sont à peine pourvus de personnes qualifiées. Cette situation de pénurie des ressources humaines selon la perception des plus sceptiques sur le processus actuel, s'aggraverait si l'on procède à un transfert des compétences qui ne soit pas suivi d'un transfert de personnels qualifiés pour les exercer.

De même, l'insuffisance du personnel explique l'absence d'une administration locale conséquente à même d'assurer le bon fonctionnement des collectivités territoriales. La situation est plus préoccupante pour les communes rurales dont les locaux restent pour la plupart du temps fermés en absence du secrétaire général mis à disposition par l'Etat. Dans ces conditions, l'organisation des capacités des collectivités territoriales à répondre efficacement aux attentes des populations peut être mise à rude épreuve.

3.3 Quelques observations essentielles par rapport aux transferts

L'analyse des transferts fait ressortir, malgré des difficultés persistantes, un début de mise en œuvre. L'apprentissage à travers ces premières expériences constitue une opportunité pour mieux envisager la poursuite du processus.

3.3.1 Un processus complexe et longs délais pour engager les transferts

Conformément aux dispositions du Code général des collectivités territoriales, l'essentiel des transferts des compétences doit être effectif trois ans après la mise en place des organes à la suite des élections d'avril 2006. Dans la pratique, le processus de transfert des compétences a rapidement été buté à l'épineux problème de la cohérence entre « décentralisation

administrative » et « décentralisation technique » c'est-à-dire le transfert de certaines compétences des ministères techniques aux collectivités territoriales.

En effet, la mise à disposition par l'Etat des compétences et ressources au profit des collectivités est assujettie a priori à une procédure réglementaire d'élaboration de décrets, d'arrêtés et de contrat-types. Cela vise à définir et préciser le contenu exact des responsabilités, les mécanismes opérationnels de leur prise en charge par les collectivités et aussi du suivi accompagné par l'Etat. Ces précautions procédurales sont justifiées par le besoin de clarification des modes opératoires des transferts.

Toutefois, elles prennent en général plusieurs années, souvent bien au-delà des délais prévus par la loi de programmation. Les longs délais pour concrétiser quelques transferts traduisent en fait un débat récurrent quant aux capacités réelles des collectivités notamment rurales à assumer les charges et missions de développement. A titre d'exemple, il a fallu pratiquement plus de dix années (1995-2009) pour rendre effectif le transfert des premières compétences et ressources liées à des aspects sociaux (éducation, santé, eau et assainissement, sport et loisir)¹⁰.

Outre la lenteur dans la prise de décision sur les transferts des compétences, les échanges entre les ministères impliqués dans la clarification des modalités sur les matières à transférer ont été émaillés par de nombreuses incompréhensions, voir des positions de rejet à certains moments. Sur certaines matières des transferts dans les domaines de la santé, de l'approvisionnement en eau potable, de la mise à disposition des ressources humaines et des moyens financiers nécessaires à l'exercice des compétences, les consensus ont été obtenus avec beaucoup de difficultés. Certains acteurs de l'administration pour des raisons diverses, souvent subjectives considèrent ces compétences comme très sensibles et donc difficiles à être exercées par les acteurs locaux.

Le problème de fond, c'est que le plus souvent l'exercice de ces compétences donne droit à des mises à disposition de ressources financières qui permettent aux différentes structures déconcentrées de mieux fonctionner. Perdre le pouvoir d'exercer ces compétences est donc synonyme de ne plus disposer d'autres ressources financières nécessaires au bon fonctionnement des services. Ces comportements des agents de l'Etat sont souvent jugés de légitimes, car aucune proposition pertinente ne leur est faite qu'en à leur manière de fonctionner après ce processus de transfert des compétences et des ressources.

Le transfert des ressources financières nécessaires à l'exercice de ces compétences reste encore à être concrétisé par des arrêtés au niveau des ministères concernés. À ce jour, seuls au niveau des ministères chargés de l'agriculture et de l'enseignement de base respectivement pour les compétences relatives à l'approvisionnement en eau potable et à l'assainissement,

¹⁰ Cf. Décrets n° 2009-105, 106, 107 et 108/PRES/PM/MATD/MCTC/MJE/MSL/MEF/MFPRE du 3 mars 2009 portant transfert des compétences et des ressources de l'Etat aux communes.

au préscolaire, à l'enseignement primaire et à l'alphabétisation que l'on note un début d'expérimentation des transferts des ressources financières. Même au niveau de ces ministères, les transferts concernent d'abord les communes urbaines, et une centaine de communes rurales pour l'hydraulique.

Les autres ministères concernés accusent un certain nombre de difficultés (exécution en cours des budgets alloués par les services techniques ; insuffisance de ressources financières ; absence de lignes budgétaires ; etc.) pour solliciter des délais supplémentaires avant de procéder au transfert effectif des ressources financières. La résistance de certains services techniques publics à observer le principe du partage des pouvoirs entre l'Etat et les structures décentralisées est principalement à l'origine des lenteurs constatées. En effet, malgré les dispositions réglementaires, certaines structures centrales de l'Etat persistent avec les pratiques révolues qui consistent à transférer certaines de leurs compétences (y compris celles dévolues aux collectivités) à leurs services déconcentrés plutôt qu'aux collectivités territoriales.

3.3.2 Une position complexe des services techniques

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

Il subsiste parfois des tensions, des incompréhensions entre les agents des services techniques déconcentrés et ceux des collectivités territoriales. Cette situation est source de conflit de compétence entre les agents des services techniques déconcentrés et ceux des structures décentralisées sur le terrain. Les uns peuvent accuser les autres de s'empressement alors que les textes d'application ne sont pas pris. Dans ces conditions, certaines collectivités territoriales se demandent s'il ne faut pas mettre en place des services publics parallèles pour exercer leurs compétences. Cependant, une telle décision présenterait les inconvénients du double emploi dans un contexte de pénurie à tous les niveaux.

Il faut souligner que le manque de communication claire sur les missions et les moyens de fonctionnement des services techniques déconcentrés après le transfert des compétences exacerbent les difficultés sur le terrain. Ainsi, cette confusion des rôles imputable à la lenteur

dans les transferts de compétences constitue un frein à l'expression du savoir et du savoir-faire des collectivités en matière de gestion des affaires locales.

3.3.3 Des difficultés de mobilisation de ressources financières propres

Un certain nombre de difficultés majeures limitent la mobilisation des ressources financières au niveau des collectivités territoriales ; toute chose qui influence également leur capacité à faire face aux charges financières liées aux compétences qu'elles doivent assumer. En effet, un nombre important de collectivités, les communes rurales notamment, est confronté à l'étroitesse de la matière imposable et au faible rendement de la fiscalité existante. Les activités, les services, les biens ou les revenus susceptibles d'être imposés y sont en nombre très faibles ou inexistants. Dans le même sens, il faut aussi mentionner l'exclusion de certains secteurs d'activités rurales de la fiscalité. L'économie étant essentiellement agricole dans les communes rurales, l'exclusion de ce secteur à la fiscalité prive les collectivités de ressources substantielles.

Cette situation fiscale précaire est aggravée par une situation d'incivisme, c'est-à-dire que les impôts ne sont pas payés par tous les contribuables. Enfin, une contrainte technique est à prendre en compte ; elle porte sur le non respect du principe de l'émission préalable de titres avant le recouvrement de toute recette ; cette situation ne permet pas à l'ordonnateur de suivre la situation de ses contribuables défaillants. Par ailleurs, la déconcentration qui doit accompagner la décentralisation ne se fait pas encore au même rythme ; de sorte que le redéploiement des services étatiques du Ministère des finances n'est pas en phase avec le processus de décentralisation, limitant les appuis techniques nécessaires.

Il faut relever aussi l'absence d'un mécanisme d'obligation de résultat (en matière fiscale). En effet, tous les acteurs de la décentralisation (exécutif local, organe délibérant, structures d'appui à la décentralisation, etc.) sont tenus en principe de rendre compte des résultats de leurs actions ; mais dans la pratique, hors mis les comptes administratifs et de gestion de fin d'année, aucun mécanisme officiel n'est mis en place pour rendre obligatoire ce devoir.

En somme, le processus réglementaire des transferts de ressources est tout de même engagé par rapport à quelques compétences sociales de base. Il est alors pertinent de voir comment concrètement sont assumées dans les communes les premières missions et toute autre initiative entreprise dans le sens de la gestion des affaires locales.

4

L'aptitude actuelle des communes à exercer les compétences

Les précédentes sections ont posé le débat sur les capacités des communes rurales à assumer leurs compétences dévolues par la loi. Comme mentionné, ce pouvoir public ne semble pas être accepté de prime abord par tous les acteurs du débat politique. Les responsables communaux devront quelque peu 'conquérir' ou asseoir la légitimité et crédibilité de leur pouvoir public à travers les initiatives de promotion du développement local.

Ce chapitre interrogera d'une part les pratiques en cours en matière d'exercice de compétences légalement transférées et d'autre part les initiatives entreprises par les communes et qui correspondent à des situations d'exercice de fait de compétences. Toutefois, en l'absence de mécanisme fonctionnel de suivi évaluation du processus, l'analyse des pratiques de terrain reste partielle et se base sur des résultats de quelques études de cas et investigations ponctuelles.

4.1 Les compétences exercées de droit

A l'étape actuelle de la mise en œuvre de la décentralisation, les communes peuvent exercer légalement les compétences en matière d'état civil, d'éducation primaire, de santé, d'hydraulique, et de culture, jeunesse, sports et loisirs ; cela concerne essentiellement des aspects sociaux. Une proportion importante de la population du monde rural n'accède pas (ou difficilement) à certains services publics de base tels que : les soins de santé, l'éducation, l'approvisionnement en eau potable, etc. Cette situation conjuguée à des problèmes d'enclavement de la plupart des localités a mis les acteurs locaux dans une certaine expectative par rapport à la capacité du processus de décentralisation à apporter des solutions durables.

Le contenu des missions et responsabilités des communes a en effet été spécifié à travers des décrets d'application pour ces compétences transférées. Comment alors assument-elles leurs responsabilités, et comment se traduit l'effectivité du transfert de ces compétences ?

4.1.1 La gestion de l'état civil

Selon le code des personnes et de la famille (CPF, 1990), l'état des personnes physiques doit être constaté par des actes qui sont dressés ou complétés à chaque événement important (naissance, mariage, décès). Chaque individu a le devoir de se déclarer à l'état civil afin d'être reconnu comme citoyen jouissant de droits et aussi accomplissant des devoirs ; l'état civil a donc un caractère obligatoire indépendamment même de la décentralisation.

Avec la décentralisation, entendue comme une réforme visant à responsabiliser davantage le citoyen au niveau d'une collectivité de base, l'état civil est plus que jamais déterminant pour avoir une idée exacte des forces vives de la collectivité. Les propos du maire de Tibga (commune rurale de la région de l'Est du Burkina) illustre bien cette réalité : « dans ma commune il y a beaucoup de résidents, habitants, mais peu de citoyens »¹¹. En pratique, cette obligation de base indispensable pour être identifié comme citoyen reste encore peu respectée notamment

¹¹ Source : Konaté et Sanou, (2008)

en milieu rural du fait des procédures administratives complexes et aussi de la crainte qu'inspirait l'administration (Cf. Encadré 5).

Encadré 5 – La préfecture perçue comme « La maison du commandant »

« Tant qu'on peut ne pas y aller on y va pas », ou encore « qu'est-ce qui va m'y amener si ce ne sont pas des problèmes ». Ces propos traduisent la perception de l'administration publique déconcentrée (préfecture) qui perdure.

« Aujourd'hui, quand je pars à la mairie pour des papiers, je n'ai plus peur, car ceux qui y sont, je les connais ; c'est nous qui les avons voté » ; tels sont les propos de plusieurs interviewés en 2008 dans la région de l'Est du Burkina.

Source : Konaté et Sanou (2008)

Un des enjeux du transfert de la compétence d'état civil est bien de faciliter l'accès des services administratifs à la population, longtemps perçu comme un pouvoir de répression, en passant d'une administration de commandement à celle de service. Dans cette perspective, le rapprochement juridique devrait se traduire aussi par un allègement des procédures.

La procédure de déclaration des naissances est théoriquement un acte simple ; mais dans les faits, cela se révèle être exigeant compte tenu d'un délai maximum d'une semaine pour la déclaration de la naissance et de l'insuffisance d'accès aux services sociaux sanitaires habilités pour les enregistrements. La déclaration de naissance requiert la déclaration et enregistrement dans un centre officiel de santé, en l'occurrence au moins un Centre de santé et de promotion social (CSPS). Cependant, l'offre en cette infrastructure sociale de base reste encore faible au Burkina (voir 4.1.3), ce qui limite objectivement la fréquentation des centres de santé. Il faut aussi prendre en compte la crainte des frais financiers et la persistance des habitudes (accouchement à domicile avec l'aide de personnes âgées). Le transfert de cette mission aux communes les fait hériter de cette réalité de faible offre en infrastructure et aussi de précédents liés aux procédures administratives.

La gestion actuelle de l'état civil par les communes révèle aussi une situation de gestion partielle de cette compétence, dans la mesure où le maire qui est officier de police judiciaire et d'état civil n'est pas habilité (au Burkina) à présider le tribunal départemental. Concernant les pièces d'identification individuelle, celle qui est la plus demandée par les populations demeure le jugement supplétif d'acte de naissance, du fait des retards ou non déclaration des naissances. Son établissement relève du tribunal départemental présidé par le Préfet ou son représenté mandaté. Une fois le jugement supplétif établi, la commune peut alors délivrer un extrait.

Cela amène le citoyen demandeur à faire la navette entre la préfecture et la mairie, ce qui peut allonger les délais d'établissement de la pièce (Cf. Encadré 6). Sur le terrain, les populations se

trouvent souvent perdues dans le contexte actuel de transfert de l'état civil aux communes, avec la gestion du tribunal départemental par la préfecture. Les délais peuvent également être allongés au préjudice du demandeur suivant la nature de la relation entre la préfecture (administration déconcentrée) et la mairie (administration décentralisée). Selon des témoignages recueillis par exemple à dans les communes de Kokologo (région du Centre Ouest) et Matiacoali (région de l'Est), les avis sont partagés ; pour certains, les délais sont devenus plus longs et plus complexes, comme illustré dans l'encadré ci-après.

Encadré 6 - Navette en la préfecture et la mairie

« Maintenant, nous on ne comprend plus rien. Tu viens à la mairie pour un papier, on te donne un petit papier, tu vas avec ça à la préfecture, pour chercher un autre. Là-bas, on peut te dire de revenir avec des témoins un autre jour ; et après tu dois repartir à la mairie. Avant, tout cela se faisait sur place à la préfecture ; même si mettait du temps on ne se promenait entre ici et là-bas »

Source : Sanou (2008)

Par ailleurs, les services municipaux de nombre de communes rurales sont confrontés à des contraintes de ressources humaines et matérielles au niveau du service d'état civil. Les difficultés matérielles auxquelles les communes sont confrontées révèlent celles que vivait l'administration préfectorale d'alors. Certaines communes ne disposent plus de ruban pour les machines à écrire, ou ne disposent même pas d'une machine à écrire fonctionnelle. Quelques communes ont bénéficié de dotation ponctuelle (de ressortissants ou projets) en ordinateurs ; elles sont alors confrontées au problème de maintenance. En effet, même quand elles disposent de lignes budgétaires pour les dépenses de maintenance, l'éloignement géographique des services techniques demeure une contrainte essentielle.

Bien que la compétence soit transférée de droit aux communes, son effet en terme d'amélioration du service requiert le développement d'initiatives pour lever ou alléger des contraintes qui limitent l'accès des populations. Sur le terrain, des exemples montrent que les communes entreprennent des actions pertinentes pour faciliter l'accès des populations à l'état civil. Pour y faire face, dans le cas par exemple de la commune rurale de Tibga, c'est un élu local qui assume ce service de façon bénévole. Dans ce cas précis, la bonne collaboration entre le Préfet et le Maire en 2008 rendait relativement fluide l'établissement de pièces d'état civil au niveau de cette commune rurale.

Aussi l'exemple de Boromo ci-dessous est illustratif des réalités auxquelles les populations de plusieurs autres communes (rurales surtout) sont confrontées, notamment pour l'établissement des actes d'état civil. Pour Boromo, la prise de conscience des élus locaux et du conseil municipal s'est concrétisée par l'ouverture d'une ligne budgétaire de dépenses qui y sont liées (Cf. Encadré 7). L'ouverture de centres secondaires d'enregistrement des naissances est également une mesure idoine, pour réduire les distances et les délais d'enregistrement

Encadré 7 - Faciliter l'Etat civil à Boromo

A la mairie de Boromo, une commune urbaine comprenant un chef lieu et 8 villages rattachés, l'accès à la déclaration de naissance est conditionné par une attestation d'accouchement délivrée par un agent de santé, par l'obligation des parents de posséder des pièces d'identité etc. La situation est encore plus complexe pour les enfants nés hors mariage et les villages éloignés du centre d'état civil principal.

L'état civil alors transféré, connaît un dysfonctionnement qui pourrait avoir pour cause : l'inadaptation des dispositions juridiques, la mauvaise compréhension de l'état civil et de son importance et enfin l'ignorance ou la méconnaissance par les acteurs des procédures d'enregistrement ou de déclaration des naissances, de la célébration des mariages.

Prenant conscience de cet état de fait, la commune de Boromo en partenariat avec des structures comme la SNV et le Laboratoire Citoyennetés s'est engagé dans un processus qui a permis de renforcer les capacités des agents de l'état civil, d'améliorer le climat de travail entre le tribunal départemental et la mairie, d'avoir un appui constant du Tribunal de grande instance.

Ainsi, les acquis suivants ont été enregistrés :

- ouverture d'une ligne budgétaire de dépenses liées à l'état civil
- ouverture de centres secondaires d'enregistrement des naissances
- signature d'une convention d'appui financier avec le tribunal départemental
- implication de la société civile (renforcement des capacités des autorités coutumières et religieuses, leaders d'opinion...)
- réduction du délai de délivrance des actes
- amélioration de la qualité des actes

Source : Héma et al., (2007)

au profit des populations. En collaboration avec les préfets et avec l'appui des partenaires techniques et financiers (Unicef notamment), des campagnes massives de délivrance d'actes d'état civil ont été organisées dans de nombreuses communes.

En terme d'amélioration, il faut aussi mentionner la signature d'une convention d'appui financier de la commune de Boromo au tribunal départemental ; cela a constitué une mesure bénéfique pour les populations pour l'obtention diligente des jugements supplétifs. Toutefois, une interrogation reste posée quant à la situation de transfert partiel de l'état civil aux communes.

Somme toute, les difficultés vécues par les communes rurales notamment dans la gestion de l'état civil ne sont pas nouvelles ; elles ont hérité de contraintes déjà existantes. Cependant, elles entreprennent des initiatives pour les contourner au profit des populations ; ce qui constitue un début de changement positif. Auparavant, en cas de contrainte matérielle, l'administrateur en référé à la hiérarchie et attendait que les solutions lui soient offertes. Les initiatives des

autorités communales pour trouver des solutions sans toujours attendre une réponse d'un niveau central quelconque traduisent la perception de la nécessité de rendre un service public accessible à la population locale. Cela constitue en fait le fondement durable de l'exercice de cette compétence transférée.

La contrainte essentielle de complexification de la procédure d'établissement de certaines pièces d'état civil tel le jugement supplétif tient en réalité à un transfert partiel de la compétence de l'état civil aux communes. Une responsabilisation entière du maire et de ses adjoints par rapport au tribunal départemental dans le cadre d'un transfert effectif permettrait aux communes d'exercer cette compétence au profit des populations locales. Cela requiert certes des mesures d'accompagnement appropriées notamment pour assurer un système de classement et d'archivage efficace. Une collaboration avec la région pourrait soutenir la constitution d'un second espace de conservation de données.

4.1.2 La gestion de l'enseignement primaire

Le taux brut de scolarisation¹² est estimé à près de 60,7% en 2005/2006¹³. Des efforts restent encore à réussir pour que les enfants en âge de scolarisation aillent effectivement à l'école. La situation globale de l'enseignement au Burkina se caractérise par des efforts d'investissement dans le secteur de l'éducation de base notamment ; ce qui se traduit par une certaine amélioration de l'offre en infrastructure. En effet, 8 des 13 régions administratives, présente une moyenne régionale d'offre acceptable en infrastructure. La région du Sahel est celle qui présente la plus faible offre en infrastructure.

C'est dans un tel contexte qu'à lieu le transfert de la compétence en matière d'éducation de base aux communes. Le transfert de la compétence aux communes, rapproche de la base et donc des populations concernées cette fonction d'animation sociale pour une meilleure scolarisation des enfants. Cette compétence comporte entre autre la prise en charge du développement de l'enseignement primaire dans le ressort communal ainsi que la formation professionnelle et l'alphabetisation (en plus du préscolaire). Au-delà de l'amélioration de l'offre en infrastructure (construction et entretien), la commune devra s'investir dans la poursuite de la sensibilisation pour une scolarisation effective des enfants.

L'engagement de l'Etat à rendre opérationnel ce transfert s'est concrétisé en 2009 par un transfert financier au niveau de quelques communes urbaines ; celles qui sont au niveau des 13 chefs lieux de région. Pour les autres communes rurales et urbaines, une estimation de base est disponible pour permettre les transferts financiers au titre de l'année académique 2009/2010. Il s'agit de dotations pour les charges récurrentes, la réhabilitation et l'investissement (voir 3.2.1). Pour cette compétence, l'Etat est vraiment engagé aux côtés des communes à concrétiser le transfert.

¹² Correspond au nombre d'enfants en âge de scolarisation effectivement inscrit à l'école.

¹³ <http://www.pnud.bf/FR/OMD.HTM> (consulter 15-09-2009)

La prise en charge de cette compétence se traduit également sur le terrain par des initiatives engagées par les communes, parfois avant même la concrétisation des transferts financiers de l'Etat, comme l'illustre l'encadré suivant concernant la commune de Boromo (Cf. Encadré 8).

Encadré 8 - Commune de Boromo : Gestion de l'enseignement primaire

L'espace communal de Boromo I comprend 15 écoles publiques et 2 écoles privées (franco-arabe) ; construite avec la contribution des populations locales. Le conseil municipal de Boromo a entrepris de nouer des relations avec des ONG et la communauté des communes française, Rance-Fémure, afin de réaliser des infrastructures scolaires.

En 2007, la situation d'école se caractérise par une demande de scolarisation en augmentation qui n'est pas suivi par un accroissement d'infrastructure (effectif de 114 élèves par classe). Quant à l'enseignement, il est jugé de mauvaise qualité par les parents d'élèves. Selon eux, la politique de l'Etat en matière de formation des maîtres (réduction du temps de formation), et de sanctions des élèves en est la principale cause.

Au cours de leurs différents mandats, les conseils municipaux ont à leur actifs avec leurs propres moyens entre autre la réfection du bâtiment de l'Ecole B à 6 millions FCFA, la réhabilitation de l'école D à 3 millions, la confection de tables bancs à plus de 5 millions. A cela s'ajoutent les frais liés à l'organisation des examens scolaires.

Source : Héma et al, (2007)

La commune en relation notamment avec l'association des parents d'élèves s'investit déjà dans la prise en charge de volet de l'éducation primaire. Elle a exécuté sur son budget des dépenses cumulées de l'ordre de 14 millions de FCFA par rapport aux infrastructures éducatives. Ces dépenses sont réparties sur plusieurs années ; il ne s'agit donc pas d'actions ponctuelles et isolées, mais bien la prise de conscience et la prise en charge effective de l'éducation primaire.

Le transfert de la compétence devrait permettre des inscriptions budgétaires relatives à son exercice. La responsabilisation des communes par rapport à l'enseignement primaire offre une opportunité perçue de soutenir la sensibilisation à la base pour une meilleure scolarisation.

4.1.3 La gestion de la santé

La santé fait partie des domaines de compétence légalement transférés aux communes. La responsabilité des communes concerne donc les formations sanitaires de base, dénommées CSPS qui constituent les formations de première ligne. Elles représentent en fait plus de 80 % des formations sanitaires du Burkina. Les missions et responsabilités des communes portent alors sur les :

- Construction et de la gestion des formations sanitaires de base,
- Organisation de l'approvisionnement pharmaceutique et la prise de mesures relatives à la prévention des maladies;

- Prise de mesures d'hygiène et de salubrité dans leur ressort territorial;
- Contrôle de l'application des règlements sanitaires.

En 2004, l'offre en ces infrastructures sanitaires de base était en moyenne d'un CSPS pour 10 800 habitants au niveau des 13 régions administratives du Burkina ; tandis que la norme nationale recommande une formation sanitaire de base pour 5 000 habitants. Pratiquement toutes les 13 régions sont encore déficitaires ; avec des disparités régionales importantes variant du simple au triple (FICOM, 2005).

C'est donc dans un tel contexte de faible disponibilité en formations sanitaires de base que les communes ont reçu la compétence de leur construction, gestion et l'approvisionnement en produits pharmaceutiques. Dans les faits, cette compétence n'est pas encore effectivement prise en charge par les communes. Le ministère et ses services déconcentrés sont restés longtemps réticents en évoquant le caractère sensible de la santé humaine ; ce qui pose en fait un problème de compréhension du transfert de compétence aux collectivités qui semble perçu comme une remise entière de la politique de santé publique aux collectivités. Un autre enjeu de réticence tient aussi à une certaine perte de contrôle des Comités de gestion de la santé (COGES) qui doivent alors relever de la tutelle communale dans le cadre du transfert à réaliser.

Par ailleurs, même pour la santé dont le transfert n'est pas encore effectif, sur le terrain, des initiatives concrètes sont prises par les communes, tant pour contribuer au fonctionnement et entretien des infrastructures que pour la prise en charge du personnel (Rachel, 2008). A ce titre, la commune de Boromo a dépensé 8,3 millions de FCFA en 2008. Au regard des compétences transférées, Boromo a décidé de se doter d'une mutuelle de santé. Ce processus a commencé depuis juillet 2008, avec l'appui de la SNV, du District sanitaire et d'une structure locale de renforcement des capacités. La mise en place de cette mutuelle permettra de résoudre le problème d'accessibilité financière des populations aux services de santé. C'est probablement aussi un début de la lutte contre les médicaments de rue qui inondent la gare routière de la cité. Cependant, pour avoir une mutuelle fonctionnelle et répondant aux besoins des populations, il faudra une collaboration franche des services directement concernés comme le District sanitaire, l'Action sociale, l'Administration. Cela reste un défi à relever compte tenu des enjeux liés à la perte de prérogatives au profit de la commune.

En somme, les obstacles observés relèvent autant d'aspects techniques (savoir faire limité ou inexistant de la commune) que de la nécessaire redistribution des pouvoirs en impliquant aussi les acteurs élus. Ce dernier débat influence le discours à priori fondé sur des précautions à prendre pour assurer une maîtrise opérationnelle des compétences par les collectivités locales émergentes.

4.1.4 La gestion de l'hydraulique humaine

En milieu urbain comme rural, l'accès à l'eau potable reste encore une gageure au Burkina, malgré les efforts consentis à travers les projets d'hydrauliques toujours en cours. Selon les données de la direction de l'hydraulique villageoise, le taux de couverture moyen au niveau des provinces du Burkina est de 77% en 2004. Cela cache de fortes disparités entre les provinces. En plus, au niveau d'une même province, les disparités restent importantes d'un département à l'autre et d'un village à l'autre. C'est également dans un contexte d'importants besoins d'accès à l'eau potable que les communes reçoivent la compétence de la gestion de l'hydraulique humaine.

Pour concrétiser ce transfert, l'Etat a engagé une dotation de réhabilitation au profit de 100 communes rurales, pour un transfert financier de 200 millions en 2009. Cette dotation financière qui ne concerne que le tiers des communes du Burkina constitue tout de même un premier pas de l'Etat dans l'accompagnement des collectivités à l'exercice de cette compétence vitale. Les communes du reste s'investissent déjà avec l'appui des projets, des ressortissants à trouver des financements pour améliorer l'offre en infrastructures d'hydraulique. A titre d'exemple, dans la région du Centre Nord, les maires de l'ensemble des communes rurales de la province du Bam ont mutualisé leurs ressources pour doter les chefs lieux (zones de plus fortes concentrations humaines) de système d'adduction d'eau. Une contrainte récurrente à laquelle les communes restent confrontées (et qui est hérité du passé), demeure la faible disponibilité des artisans réparateurs pour assurer une maintenance conséquente.

Par ailleurs, par rapport au volet assainissement non moins important autour des points d'eau, des initiatives sont également engagées dans le cadre de financement de la coopération décentralisée. A titre d'exemple, la Haute-Vienne (en France) appuie la commune rurale de Bama avec le financement d'un volet assainissement. Cela comporte des actions de sensibilisation continue sous forme de théâtres forum et d'émissions radiophoniques, en impliquant les Comités villageois de développement (CVD) et les élus locaux.

4.2 Les compétences exercées de fait

L'analyse de la situation de mise en œuvre de la décentralisation sur le terrain fait ressortir des exemples d'exercices de fait de compétences prévues pour être transférées. Les situations révèlent la volonté des organes communaux de s'investir dans la recherche des solutions aux préoccupations des populations ; et cela par delà le respect de procédures de transfert qui ne sont pas toujours comprises. Elles traduisent aussi parfois la préoccupation des élus locaux, qui sont des acteurs politiques, de faire preuve d'utilité auprès de l'électorat en prévision des échéances futures.

4.2.1 L'élaboration et exécution des plans locaux de développement

L'un des domaines de compétences les plus importants des collectivités territoriales est le développement économique et la planification. C'est à ce titre que les instances de gestion des

collectivités élaborent et exécutent leurs politiques et plans de développement dans le respect (en principe) des grandes orientations de l'Etat. Avant un transfert effectif de cette compétence de planification aux collectivités territoriales, presque chaque commune s'est engagée dans l'élaboration d'un tel plan, surtout avec l'appui des projets et programmes étatiques dans le cadre de la coopération bilatérale ou multilatérale (p. ex. PNGT, FICOD, PDDC/GTZ, PADL) ou ONG. L'Etat a appuyé en terme méthodologique le processus de planification, par l'élaboration d'outils¹⁴.

Dans le nouveau paysage institutionnel et organisationnel de la communalisation intégrale, le plan communal de développement constitue un instrument important dans la promotion des économies locales. D'une part, il permet au conseil communal, en collaboration avec l'ensemble des acteurs locaux, de se définir une vision stratégique du développement de leur localité, de déterminer et de planifier les actions à mettre en œuvre. D'autre part, le plan communal de développement permet aux acteurs locaux d'accéder facilement aux différents guichets du financement des investissements des collectivités territoriales (FPDCT ; guichets d'investissement spécialisés tels que le PNGT2, le FICOD, etc.). Sur le plan de la crédibilité des instances de gestion des collectivités, le plan constitue un instrument pour assurer la traçabilité de l'utilisation des ressources allouées au développement local. À ce jour, la quasi-totalité des 302 communes rurales s'est dotée de leur plan local de développement.

Les processus d'élaboration de ces plans de développement fondés sur la participation active des acteurs locaux ont permis de relever dans certaines localités, la capacité de mobilisation des populations résidentes et des ressortissants par les conseils municipaux. Ils ont également révélé la qualité de la coordination et d'animation des différentes étapes du processus par les instances de gestion des collectivités. Dans le but d'assurer la qualité des contenus des plans locaux, les maires dans certaines communes ont parfois montré des capacités de négociation de partenariat avec les services techniques déconcentrés. Ces exemples de rapports de bonne coopération entre structures décentralisées et services déconcentrés ont ainsi permis d'accéder à des informations fiables d'aide aux prises de décisions.

Cependant, il existe des situations moins positives d'élaboration des plans communaux de développement ; situations caractérisées par le non respect du rythme de participation et d'appropriation des acteurs locaux. Cela se traduit par une incapacité de certains élus de présenter de façon succincte les principales orientations du plan. Un autre travers concerne le décalage important entre le délai d'exécution du plan, son coût et la capacité financière de la collectivité. Cela traduit vraisemblablement une confusion entre un document d'orientation général des besoins de développement portant sur un long terme, et un plan comportant des priorités maîtrisables au cours d'un mandat de cinq ans ; lequel plan pourrait alors être issu du premier document de politique général de développement de la localité.

¹⁴ Guide de planification des PCD et PRD ; la stratégie de développement régional économique de la DGAT/DLR.

L'un des défis majeurs au-delà de la conception des plans locaux de développement est la mobilisation des ressources nécessaires à leur exécution. Outre les dotations de l'Etat en appui aux investissements (souvent jugés insuffisants), les conseils municipaux en collaboration avec les autres acteurs doivent prendre des initiatives en vue de mobiliser des ressources complémentaires pour l'exécution des plans de développement. Des exemples de réalisations sur le terrain et le volume des ressources financières investi montrent la capacité de certains élus locaux à conduire efficacement le processus du développement local.

Des enquêtes réalisées auprès de cinq communes dans différentes régions du pays sur la contribution des plans locaux à la promotion des économies locales ont permis de relever d'importantes réalisations sur le terrain (ADEPAC, 2007). Plus de 120 microprojets ont été recensés dans ces cinq communes sur la période allant de début 2007 à fin 2008. Ces microprojets réalisés concernent des secteurs du domaine rural et de l'hydraulique. Ainsi, dans le *domaine de la production agro-sylvo-pastorale*, l'on peut mentionner des actions de reboisement, de protection de berge, d'aménagement de bas-fond et de périmètres maraîchers ; la récupération de terres dégradées ; la construction de banques de céréale et de marchés à bétail ; etc. Pour le secteur de *l'hydraulique et de l'assainissement*, les actions concernent la réalisation de nouveaux forages et la réhabilitation des anciens ; construction de latrines publiques dans les familles et les écoles.

4.2.2 L'anticipation¹⁵ dans la fourniture des services publics de base en zone rural

La quasi-totalité des collectivités territoriales, notamment celles du milieu rural ont hérité du lourd passif de l'Etat en matière de fourniture des services publics de base. Les enjeux politiques liés au manque de réponses adéquates à ces difficultés structurelles de la part des maires peuvent se traduire par un désaveu de leur électorat. Conscientes de cette situation, les communes n'ont pas attendu la formalisation des transferts dans ces différents domaines de la fourniture des services publics de base pour entreprendre des actions sur le terrain avant 2009.

La récente formalisation des transferts dans ces différents domaines de compétence vient légaliser des initiatives déjà prises par les maires et leur conseil dans la fourniture des services publics de base. Ainsi, outre les réalisations en terme de construction d'infrastructures d'éducation et de soins de santé, les conseils municipaux se sont investis dans les activités telles que la résolution des problèmes d'adduction en eau potable. Dans la Région du Centre nord par exemple, les maires de l'ensemble des communes rurales de la province du Bam ont mutualisé leurs ressources pour doter les chefs lieux de systèmes d'adduction d'eau. Dans ces localités des bornes-fontaines publiques permettent à la population de s'approvisionner en eau potable en toute saison.

Des analyses faites sur les réalisations des collectivités dans le domaine, on peut affirmer que des performances sans précédent sont réalisées au profit des populations du monde rural.

¹⁵ Anticipation car les services publics de base sont transférés à partir de 2009 aux communes rurales ; mais avant ce transfert effectif, elles avaient déjà entrepris des actions dans ces domaines.

Ces résultats atteints traduisent également la capacité des conseils municipaux à exercer convenablement les compétences dans le domaine.

4.3 Quelques observations sur les aptitudes des communes

Les réformes décentralisatrices en cours attribuent aux collectivités territoriales la fonction de catalyseur de la promotion de la démocratie, de la gouvernance et du développement au niveau local. Cela se traduit par l'attribution qui leur est faite de compétences en matière de gestion des affaires locales.

Par rapport à la question récurrente des capacités des communes, en matière de gestion des affaires locales, les leçons doivent être tirées en partant d'un entendement ouvert du concept comme explicité dans le chapitre 2. L'analyse prend en compte les dynamiques locales engagées dans les communes. Il reste certes établi que les leçons apprises ne sont pas généralisables, compte tenu de l'absence d'un mécanisme global de suivi évaluation du processus (prévu dans les missions du secrétariat permanent de la CONAD).

L'exercice de ces compétences suppose qu'un préalable au moins soit rempli. Il faut que les collectivités territoriales disposent de moyens juridiques, techniques, humains et budgétaires qui leur permettent les interventions nécessaires pour soutenir les initiatives locales de développement. Trois facteurs réduisent actuellement cette capacité des collectivités territoriales sur le terrain : la lenteur dans le transfert des compétences aux collectivités territoriales ; le caractère embryonnaire des administrations des collectivités et la faible présence des principaux décideurs des collectivités territoriales.

4.3.1 La prise d'initiatives dans les communes

Les 'premières' communes urbaines des années 1995 présentent des exemples enrichissant en terme de capacité de devenir des entités de promotion d'actions de développement à la base. En effet, elles ne présentaient guère toutes à priori les mêmes capacités ou ressources au départ. Cependant, à l'exercice de leur mission promotion du développement, et avec un jeu de concours de plusieurs acteurs étatiques et non étatiques, des potentialités inconnues ont été valorisées aboutissant pour certaines à augmenter leur budget au fil des années et améliorer l'offre en infrastructures sociales de base (p. ex. centres de santé, écoles primaires et secondaires, centres d'alphabétisation) et également des infrastructures économiques (p. ex. boutiques, marchés dont ceux à bétail).

Pour les communes rurales récemment engagées dans le processus à partir de 2006, l'on trouve également des exemples positifs de prises d'initiatives des autorités locales. Malgré le débat persistant sur leur capacité et la faiblesse de leurs ressources, elles entreprennent des actions en terme de recherche de partenaires pour l'exécution de leur plan de développement. Les actions sont entreprises tant par rapport aux compétences transférées que celles qui ne sont pas encore. C'est dire que certains élus locaux au moins ont compris que leur carrière politique

dépend des résultats qu'ils atteindront. Ce comportement proactif de certains élus (fussent-ils limités en nombre), tant de communes urbaines que rurales contredit les jugements à priori et montre la volonté de réussir la mission de gestion des affaires locales.

Toutefois des craintes restent fondées au regard notamment de l'absence réelle d'accompagnement conséquent après les élections. L'objectif des partis politiques semble se limiter à la conquête des circonscriptions électorales, à tout prix. Plusieurs situations montrent sur le terrain que les batailles politiques se poursuivent au-delà des élections au risque, sinon avec la finalité, de bloquer le fonctionnement de certains conseils municipaux.

Enfin, il faut également relever des pratiques de marginalisation des représentants des services techniques lors des sessions de formations et information sur la décentralisation au profit surtout des élus locaux. Laquelle situation est renforcée par un faible accompagnement du processus de décentralisation sur la base d'une stratégie conséquente de communication et de préparation des acteurs.

4.3.2 L'absence souvent prolongée des maires

Si des exemples positifs sont constatés sur le terrain, il faut aussi relever des situations de gestion des collectivités territoriales caractérisée par l'absentéisme chronique de plusieurs premiers décideurs (maires notamment). Cette situation réduit énormément la capacité des acteurs locaux à travers le mauvais fonctionnement des différents services, l'absence de coordination et d'animation des actions de promotion du développement local, la démotivation non seulement des populations, mais également des structures d'appui-conseil.

Et comme mentionné plus haut, le succès de la mission de gestion d'une commune requiert une présence effective sur le terrain pour apprécier les réalités quotidiennes des citoyens. Cette situation interpelle sur le contenu actuel du code général des collectivités qui ne fait pas d'obligation de résidence pour le maire.

4.3.3 Le besoin de synergie d'action

Le débat sur la capacité technique et opérationnelle des communes traduit une certaine attente vis-à-vis des collectivités qui devraient être à même de pourvoir efficacement aux besoins de développement. Les communes sont perçues en se référant à une conception de l'Etat 'tout puissant' qui n'a pas vraiment pu être concrétisé ; l'on en déduit que si même l'Etat n'a pas réussi, comment des communes le pourraient vraiment.

En retour, ce débat provoque des réactions au niveau de certains élus de vouloir relever le vain défi de la commune providence. Cela se traduit par la volonté d'engager beaucoup d'actions sans nécessairement s'assurer qu'elles relèvent des missions de la commune. Le contenu de certains plans de développement révèle cette ambition de vouloir tout faire, tout contrôler par la commune ; les domaines d'actions pris en charge sont tels que l'on s'interroge sur l'articulation

des actions de développement entre les communes et aussi avec la région qui a une vocation de constituer un espace plus ouvert de développement économique et d'aménagement.

Le risque de la commune providence transparaît aussi dans l'absence d'ouverture vers d'autres communes en terme d'intercommunalité ou vers la région. La coexistence de ces deux types de collectivités territoriales constitue en soit un des enjeux de cette réforme d'une part par rapport à la compréhension de la répartition des compétences et l'effectivité d'une planification concertée. Cette planification devra aussi être en cohérence avec les politiques sectoriels de l'état, dans le cadre de l'exercice des compétences transférées.

Enfin, les dynamiques d'action au niveau des collectivités, notamment des communes doivent prendre en compte les réalités communautaires pour une complémentarité entre les dynamiques communautaires et celles communales. L'élaboration des plans communaux de développement prend en compte dans une certaine mesure cette préoccupation. La qualité de cette interface est stratégique pour prévenir ou gérer des conflits de compétence entre la commune et les communautés qui en sont membres tout en ayant des spécificités¹⁶. Elle est aussi importante pour consolider un esprit d'inclusion des villages dans les dynamiques communales.

En somme les acteurs des communes rurales entreprennent des initiatives dans le cadre de l'exercice de leur mission. Elles restent confrontées au problème des ressources humaines nécessaires pour le bon fonctionnement des services municipaux. Les dynamiques locales entreprises ont encore besoin d'être accompagnées par des soutiens de la part de l'Etat, et aussi d'autres acteurs locaux (dont les organisations de la société civile) pour le renforcement des capacités locales dans le but d'une maîtrise des procédures de gestion des ressources et d'exercice d'un mandat public.

¹⁶ La conciliation de la citoyenneté communale et les identités communautaires est une question sensible.

5

Les questions relatives au foncier rural et aux ressources naturelles

La mise en œuvre de la réforme de décentralisation notamment en milieu rural soulève plusieurs questions transversales en lien avec celles des capacités des communes. Il s'agit notamment de la mise en cohérence de cette réforme avec d'autres politiques publiques en cours dont celle relative à la sécurisation foncière en milieu rural.

5.1 La communalisation intégrale et la gestion du foncier et des ressources naturelles

Depuis la période coloniale, le dualisme entre le droit moderne qui a consacré l'Etat "propriétaire terrien" et les pratiques coutumières faisant des responsables coutumiers des repères incontournables pour les populations, constitue la pierre angulaire de la gestion foncière au Burkina Faso. Toutes les tentatives de disposer d'une législation adaptée ont donné des résultats mitigés, certainement en relation avec la gestion d'un héritage ne cadrant pas avec les us et coutumes des peuples composant le Burkina, mais également du fait de l'organisation du territoire et la responsabilisation des acteurs à la base.

Aujourd'hui avec la communalisation intégrale et l'adoption de lois et de politiques plaçant les communautés à la base des décisions importantes en matière de gestion foncière, il semble exister un réel espoir de voir les problèmes liés à cette gestion foncière, trouver des solutions adaptées à chaque contexte. Toutefois, des défis doivent être relevés pour qu'un tel espoir se réalise. Après un bref survol du cadre juridique de la gestion foncière au Burkina Faso, cette section présente les communes dans leurs rôles et attributions en matière de gestion foncière, avant de situer les enjeux et les menaces.

5.2 Le cadre juridique de la gestion foncière au Burkina Faso

La question de la gestion foncière au Burkina Faso a fait depuis l'indépendance, l'objet d'une attention héritée de la période coloniale et essentiellement orientée vers la prise de dispositions plaçant la terre sous le contrôle exclusif de la terre. Ces dispositions n'ont aucunement entamé, le rôle prépondérant joué par les responsables coutumiers au niveau local où ils constituaient une référence incontournable pour les populations en matière de gestion foncière. La coexistence du droit positif et des pratiques locales liées aux us et coutumes date par conséquent la période coloniale.

L'avènement du Conseil national de la révolution (CNR) en 1984 va marquer un tournant important dans la gestion de la question foncière au Burkina Faso, avec l'adoption de la loi sur la Réorganisation agraire et foncière (RAF). Initialement mise en œuvre dans le sens de libérer les terres rurales des entraves traditionnelles dans l'optique disait-on de favoriser l'investissement dans le secteur et de booster le développement, la RAF aura beaucoup plus servi à faire percevoir la nouvelle dimension de la terre surtout aux citoyens¹⁷. Dans le milieu

¹⁷ C'est sous la révolution que les grandes opérations de lotissements vont permettre aux citoyens de se débarrasser quant au fond des entraves socioculturelles sur la terre pour se lancer dans la dynamique d'investissement dans l'immobilier et qui aujourd'hui prend des proportions inquiétantes à certains égards.

rural, la RAF aura permis de donner une marge de manœuvres à la chefferie traditionnelle en matière de gestion foncière, même si elle était sensée briser son pouvoir. Ce faisant, le dualisme s'est quelque peu mieux ancré.

Une des innovations majeures lors des révisions de la RAF (surtout de 1996) est la reconnaissance du procès-verbal de palabre consacrant la reconnaissance des droits des ayant droits. Malgré ces relectures, suivies de l'adoption des textes d'application, les tentatives d'application sur le terrain vont être confrontées à d'énormes difficultés. Le dispositif administratif normalement chargé de l'application de la RAF s'est trouvé totalement paralysé sur le terrain pour trois raisons essentielles : la complexité des dispositions de la RAF, la faible maîtrise de son contenu par les administrés et les administrateurs, et le poids des croyances traditionnelles.

Afin, d'offrir des solutions beaucoup plus adaptées aux réalités nationales et à la faveur de la promotion des approches participatives, des projets et programmes de développement étatiques et d'ONG¹⁸ ont mis en œuvre des opérations pilotes de sécurisation foncière en milieu rural. Sur la base des résultats acquis, l'Etat a entrepris depuis 2005 l'élaboration d'une Politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural. Cette Politique adoptée en septembre 2007 bénéficie aujourd'hui d'une loi adoptée en Juin 2009.

Par ailleurs, la loi du 2006 portant code de l'urbanisme et de la construction indique que « ... toutes les communes rurales sont tenues de disposer d'un plan d'occupation des sols conforme aux schémas provincial, régional et national d'aménagement du territoire » (Art.18). Enfin, le Code forestier de 1997 implique les collectivités dans la gestion des forêts des zones de terroirs. Il offre également les possibilités de classement de forêt au nom des collectivités. D'autres lois existent également et qui impliquent les collectivités dans la gestion du foncier et des ressources naturelles.

5.2.1 Les communes rurales face à leur destin en matière de gestion foncière

Le foncier fait partie des compétences à transférer aux collectivités dont le domaine propre sera constitué de parties du domaine foncier national cédées par l'Etat à titre de propriété.

En plus du patrimoine foncier propre, les collectivités sont appelées, après autorisation préalable, à jouer une responsabilité de gestion du patrimoine de l'Etat se trouvant dans leur ressort territorial. Dans le même ordre, elles devront assurer la gestion de ressources naturelles. De façon spécifique, la responsabilité des communes rurales concerne la gestion de zones de production et de conservation qu'elle aura aménagées¹⁹.

¹⁸ Le Plan Foncier Rural du Ganzourgou est l'opération pilote pionnière qui, mise en œuvre dans le cadre de l'exécution du Projet d'Appui au Développement Local dans une zone de colonisation, a démontré qu'il est possible d'impliquer et de responsabiliser les différentes catégories d'acteurs en situation conflictuelle dans la recherche de solutions adaptées à leur contexte et d'aboutir à des résultats importants en matière de baisse des conflits et de garantie des droits fonciers.

¹⁹ Le territoire de la commune rurale est prévu pour être organisé en espaces d'habitation, espaces de production, et espaces de conservation.

Ces mesures légales de la décentralisation sont complétées par la loi de sécurisation foncière²⁰ en milieu rural qui mentionne la responsabilité des communes rurales dans la gestion des terres rurales et des ressources naturelles. Elle prend également en compte la maîtrise locale des communautés sur les ressources de leur terroir, sans exclusion.

La réalité des collectivités en général et des communes rurales en particulier interpelle sur la faisabilité des dispositions législatives et réglementaires adoptées. D'une part en effet, la loi sur le foncier rural précise les terres auxquelles elle s'applique ; il s'agit des terres des espaces de production et de conservation des communes et celles des villages rattachées aux communes urbaines. D'autre part, alors que la gestion de ces terres n'est pas transférée encore, il est demandé aux communes rurales d'assurer l'organisation de leur territoire en « espaces d'habitation, espaces de production et espaces de conservation ».

Par ailleurs, la loi sur le régime foncier rural reconnaît l'existence d'un domaine foncier de l'Etat, d'un autre domaine appartenant aux collectivités et enfin le domaine des particuliers. Si le domaine de l'Etat est plus ou moins perceptible, celui des collectivités l'est moins dans sa présentation actuelle (en dehors de celui susceptible de lui être transféré par l'Etat) et dans sa constitution future. Cette constitution se fera-t-elle au détriment du domaine des particuliers dont la grande majorité reste composée de petits producteurs travaillant sur des lopins de terres de dimensions modestes ? Quelles seront les conditions de constitution de ce domaine sécurisant les domaines des particuliers²¹? Autant de questions qui se posent dans un contexte de compétences non transférées en la matière et qui constituent les préoccupations des organes des communes en général, particulièrement les communes rurales et des citoyens.

5.2.2 Les lotissements et les investisseurs

Au cours du processus de décentralisation et particulièrement avec le choix de la communalisation intégrale, des craintes ont été exprimées par la société civile sur le sort qui sera réservé au foncier rural au regard des pratiques observées dans les communes urbaines en matière de lotissements. Pour beaucoup d'observateurs, le foncier rural sera une proie facile pour les maires dans la recherche de moyens pour faire fonctionner leur administration quand ce n'est pas pour s'enrichir.

Des dispositions ont été prises pour limiter de tels appétits²², mais déjà ce qui se dessine pour les villages rattachés aux communes urbaines à statut particulier inquiète. En effet,

²⁰ Loi n 34 – 2009/AN portant régime foncier rural au Burkina.

²¹ Il convient de mentionner que les réflexions avancent par rapport à la demande des précisions et les conditions de déclaration de la cause d'utilité publique qui semble comporter des risques d'abus en matière d'expropriation

²² Le CGCT ne prévoit le découpage des chefs-lieux des communes rurales en secteurs qu'au terme de premier mandat. (Loi 040-2005 portant modification de la loi 040-2004). Les dispositions du code de l'urbanisme et de la construction et la loi sur le régime foncier rural permettent de limiter les lotissements sauvages en instituant des procédures assez contraignantes et en indiquant les différentes propriétés. Toutefois, l'expropriation pour cause d'utilité publique étant garantie, on voit mal comment des privés en milieu rural pourraient s'y opposer.

l'agrandissement des arrondissements dans ces communes aux terres des villages rattachés ne constitue-t-il pas une préfiguration de ce qui va se passer en milieu rural ? Dans le cadre de la réorganisation des villes à statut particulier (Ouagadougou et Bobo), il est envisagé la transformation de certains villages rattachés en secteurs de la ville²³ ; ce qui permet détendre les futurs lotissements au détriment des terres agricoles. Dans le même ordre de préoccupation, la situation des villages actuellement intégrés dans les autres communes urbaines de taille plus modeste n'est guère à priori favorable par rapport à la gestion de leur foncier rurale ou des ressources naturelles.

Cela tient au constat établi plus haut de la faible prise en compte des opportunités rurales dans les plans communaux de développement, au détriment des lotissements et de la réalisation d'infrastructures. Selon le code général des collectivités, « les limites des communes urbaines existantes sont étendues à l'ensemble du département ». De fait, les villages de ces types de département font partie de communes urbaines tout en gardant leurs réalités de villages. La question est alors de savoir comment seront effectivement pris en compte les intérêts et préoccupations de ces entités villageoises à côté de celles du chef lieu urbain.

Par ailleurs et de façon plus général, l'on observe la course effrénée des « nouveaux acteurs » vers les terres rurales en anticipation à la loi 034-2009 portant régime foncier rural. Ainsi, nombreux sont les fonctionnaires, les commerçants, les opérateurs économiques, les cadres du privé et des projets et programmes qui s'accaparent de grandes superficies de terres rurales (par exemple dans le Ziro) avec parfois la complicité de certains leaders locaux ; les populations étant de plus en plus réticentes lorsqu'on leur parle de bornage. Dans certaines communes, les conseils municipaux qui ont pris des mesures limitatives des superficies à accorder à ces nouveaux acteurs sont confrontés à des pressions.

5.3 La prise en compte des réalités rurales et urbaines

Le milieu rural est officiellement intégré dans la réforme de la décentralisation à partir des élections d'avril 2006. La première décennie de décentralisation a concerné des communes urbaines ; mais dans les faits, plusieurs d'entre elles présentaient des réalités rurales. Même des grandes villes comme Ouagadougou et Bobo-Dioulasso ont une partie de la population qui est restée orientée vers le rural dans ses activités économiques. Ces populations résident dans la ville qui les a rejoint mais sans leur offrir des opportunités de reconversion. Ainsi, elles continuent à développer des activités rurales surtout dans l'espace périurbain et les villages environnants. La prise en compte de la production agricole dans le milieu péri urbain reste une question à inscrire dans le cadre de la lutte contre la pauvreté.

²³ Dans le cas de Bobo-Dioulasso, par exemple, ce sont 16 villages qui seront ainsi intégrés comme secteurs de la ville.

Les réalités rurales, populations et activités, ne sont guère prises en compte dans les politiques et plan de développement des communes urbaines. Au contraire, dans leurs visions et actions de développement, les autorités des communes urbaines prennent des mesures d'interdiction²⁴ de toute activité rurale, agriculture et élevage surtout, dans la commune, ce qui entraîne une pression sur les espaces périurbains et les villages riverains. Comme mentionné plus haut, l'intégration de villages dans les communes urbaines pose un problème de la prise en compte de leurs préoccupations dans le développement communal.

L'organisation du territoire des communes rurales, comprenant des espaces de production, des espaces conservation et des espaces d'habitation, reste également source de difficulté. Les villages qui en font partie sont dispersés sur leur territoire et avec des maîtrises foncières traditionnelles qui ne se superposent pas forcément avec le territoire des communes. Comment entreprendre dans une telle situation des actions d'organisation du territoire communal ? Face à la complexité de tel sujet, le risque est que les autorités des communes rurales s'orientent sur des sentiers battus en terme de lotissement des espaces d'habitations, au détriment des espaces de production et de conservation. Cette crainte est quelque peu nuancée par des exemples de réalisations d'aménagement pour soutenir la production agricole et pastorale dans des communes rurales (exemples d'aménagement de bas-fonds, périmètres maraîchers et de marchés à bétail).

Par ailleurs, la superposition des territoires des collectivités, de l'Etat et des maîtrises foncières locales (terres de terroirs, possessions familiales, et propriétés individuelles) soulève des inquiétudes quant à la facile distinction des différents domaines fonciers. Cette question est d'ailleurs à mettre en relation avec la délimitation du cadre territorial des communes qui se pose aujourd'hui avec acuité.

²⁴ Des espaces boisés existants dans des communes urbaines, comme Diébougou et Orodara, ont parfois faillis être vendus à des exploitants dans le but de mobiliser des recettes rapides et faciles et/ou aussi parce que ces ressources sont non perçus comme éléments pertinents du paysage urbain.

6

Conclusion et recommandations

La première décennie de mise en œuvre de la décentralisation au Burkina a surtout été consacrée à la définition et aux ajustements du cadre institutionnel et juridique de la réforme, et un début d'application dans des communes dites urbaines. Les compétences exercées au cours de cette période et les capacités acquises sont surtout à capitaliser au titre d'un processus d'apprentissage. Les enseignements pertinents devraient permettre de proposer des solutions plus durables pour consolider cette réforme qui requiert un engagement dans le long terme.

La généralisation de la réforme à tout le territoire avec la prise en compte du milieu rural en 2006 offre une opportunité d'approfondissement du processus. Dans ce contexte d'extension de la réforme, un nouvel épisode de dialogue politique se focalise sur le fonctionnement des collectivités à travers leur capacité à exercer les compétences qui leurs sont légalement dévolues. Les communes rurales sont particulièrement indexées dans ces débats sur les capacités.

Pour enrichir les débats et les perceptions parfois restrictifs sur les capacités des communes, la présente publication a analysé les initiatives et pratiques développées dans l'exercice de leurs responsabilités. Il en ressort, que malgré des contraintes auxquelles elles sont confrontées, certaines communes ont engagé des dynamiques de changements pour un développement local. Toutefois, même les exemples positifs comportent encore des limites est des insuffisances ; en plus des communes où tout reste encore à faire. En tenant compte des réalités de terrain, les points ci-après sont proposés comme des pistes à approfondir pour consolider la réforme en cours..

6.1 Administration communale performante

La question de la capacité des communes rurales qui s'invite souvent dans les débats, traduit une préoccupation réelle d'un point de vue technique. Elle renvoie à des constats pertinents concernant la faiblesse des ressources humaines en quantité et en qualité ; ce qui a pour conséquence les difficultés de mise en place et de fonctionnement d'une administration décentralisée performante. Cependant, ces contraintes ne sont ni nouvelles, ni l'apanage des communes rurales. Elles concernent aussi les autres collectivités et les services techniques déconcentrés. Il est important d'y faire face par des mesures appropriées.

Dans cette perspective, des actions sont en cours par rapport à l'élaboration d'une stratégie nationale de renforcement des capacités des agents locaux à travers des formations qualifiantes. Tout cela reste encore une perspective dont les effets ne peuvent être escomptés qu'à plus ou moins long termes. Ce qui reste envisageable à court terme, c'est l'effectivité de la mise à disposition de ressources humaines étatiques auprès des collectivités. Cela commence à se concrétiser par les affectations de secrétaires généraux auprès des communes et l'adoption du statut des agents des collectivités.

Toutefois, plus qu'un simple acte d'affectation administratif, il faut surtout que cela soit compris et accepté par les agents concernés pour vraiment se mettre au service des populations locales

des collectivités locales. Comme déjà mentionné, le local et le rural notamment semblent perçus comme peu valorisants pour une 'réelle' ascension professionnelle. Une telle conception risque une constitution par défaut des ressources humaines des communes rurales, comprenant des agents qui n'ont pas eu la possibilité d'avoir du travail ailleurs. Il est donc important que le statut de la fonction publique territoriale offre des bases de carrières professionnelles sécurisées ; cela dépasse les collectivités et interpelle les Etats qui engagent cette réforme fondamentale.

Le fonctionnement d'une administration communale performante requiert également le soutien des services techniques déconcentrés, et une qualité des prestations d'opérateurs privés commis à l'exécution de missions techniques au profit des communes (p. ex. bureaux d'étude, autres consultants). La qualité de ces prestations, exige une supervision plus rigoureuse par les commanditaires Il faut aussi souligner le besoin d'une tutelle fonctionnelle pour accompagner les collectivités émergentes dans la maîtrise et l'application des procédures.

Par ailleurs, la mise en place d'une administration locale performante demande un bon management par les responsables locaux (maires et élus locaux). Un esprit de dépolitisation est crucial, mais demeure une gageure vue les pratiques clientélistes existantes pour ne pas dire croissantes. Le risque est réel quant à la réplique au niveau local des pratiques d'une administration centrale où le poste est parfois une récompense politique et non un mérite professionnel. Il est donc pertinent de réaliser ou soutenir des formations innovantes au profit des élus locaux et des commissions spécialisées sur la gestion d'une mairie. Cette innovation devra porter sur l'amélioration des approches et outils de formation en tenant compte du profil des élus locaux.

6.2 Viabilité des communes

La capacité des communes rurales s'adresse dans une certaine mesure aux contraintes de prise en charge des besoins de développement. La question de leur viabilité interroge fondamentalement sur les critères de leur création. La communalisation au Burkina est rattrapée par le report de la réflexion sur l'approche d'érection d'entités socio-économiques viables, au profit de celles administratives. En effet, l'assise communale reste le département ; or la création des départements a plutôt répondu à des logiques d'érection de circonscriptions administratives que d'espace de développement. Pour les communes rurales en particulier, le décalage entre l'entité administrative du département et la possession foncière des villages demeure une problématique. Par ailleurs, des passifs subsistent sur le terrain entre des villages quant à l'appartenance à une même entité ; comment peuvent-ils porter ensemble des dynamiques de développement communal ?

Pour les communes urbaines, leur nouvelle configuration donne lieu à cette coexistence complexe de 'villages rattachés' à un centre urbain. Le concept de 'rattachement de villages' traduit bien une situation quelque peu forcée ; ce qui ne donne pas une entité cohérente ni de développement ni au plan social. Par ailleurs, le rattachement induit une préséance du centre

urbain sur l'hinterland rural ; ce qui peut poser un problème d'approche fonctionnelle pour l'aménagement et de développement de cette entité hybride.

En somme la question du cadre territorial actuel des communes reste un sujet d'invitation pour repenser la construction d'espace socialement et économiquement plus viables. En outre, la viabilité des communes rurales interpelle sur une meilleure prise en compte des spécificités rurales. La clarification des responsabilités des collectivités (par rapport à d'autres acteurs) en matière du foncier et des ressources naturelles demeure un défi à relever.

6.3 La situation financière

La capacité des communes rurales s'adresse également à la faiblesse des ressources financières des communes rurales ; avec comme conséquence directe les contraintes d'autofinancement. Le renforcement des ressources financières des collectivités territoriales pourrait se faire à travers le transfert ou le partage d'une partie de la fiscalité nationale²⁵.

Un autre aspect concerne la création et/ou rétrocession d'impôts aux collectivités territoriales. Le foncier, par exemple, constitue potentiellement une source sûre de recettes pour les collectivités territoriales. Pour les droits de mutations, la taxe perçue à l'occasion de la vente d'un terrain ou d'une propriété sont estimées à 3,061 milliards de FCFA sur les prévisions 2009. La réalisation d'une étude sur la fiscalisation du monde rural est nécessaire car la majorité des communes est rurale et certains secteurs tels que l'agriculture, l'élevage, le foncier bâti et non bâti pourraient être fiscalisés.

Quant à l'amélioration du niveau de recouvrement des recettes actuelles, il est à signaler que le caractère déclaratif de l'impôt ne favorise pas son recouvrement optimal. Aussi, les services des impôts, appuyés par les collectivités territoriales, devraient-ils effectuer des contrôles fiscaux périodiques afin de déceler les cas d'incivisme ou de sous-évaluations. Toutefois, cette proposition ne sera effective que si les effectifs sont renforcés dans les services techniques déconcentrés chargés du recouvrement des recettes fiscales.

L'amélioration de la situation financière des communes dépend aussi de la poursuite des transferts des ressources liées aux compétences qu'elles doivent assumer. Enfin, le fonds permanent de développement des collectivités devrait être opérationnel avec des mécanismes qui tiennent compte des spécificités des communes pour améliorer leur capacité financière en matière d'investissement.

²⁵ L'exemple de l'impôt unique sur le traitement des salaires (IUTS) collecté sur les travailleurs des collectivités territoriales qui profite uniquement au budget national pourrait alors être reversé aux collectivités.

6.4 Consolidation des mécanismes de bonne gouvernance

La décentralisation constitue une réforme politique, administrative et institutionnelle. Elle interpelle un ensemble d'acteurs, dont l'Etat, par rapport à l'application effective des mesures prévues dans le cadre de la réforme, en terme de mise à disposition de ressources humaines, d'appuis techniques et financiers aux collectivités. Elle interpelle également les responsables des collectivités à la construction de mécanismes inclusifs de prise de décision sur les visions et les orientations de développement et à une gestion transparente des affaires locales.

L'un des enjeux actuels de l'ancrage de la décentralisation dans les collectivités demeure l'émergence d'une véritable citoyenneté qui se traduit par l'accomplissement de ses devoirs et la revendication des droits dont celui de la transparence dans la gestion des affaires locales. Les organisations de la société civile notamment sont appelées à jouer leur partition dans l'accompagnement et l'interpellation des acteurs au niveau local et national. A ce titre, elles devraient porter une attention particulière à l'identification et l'enregistrement du patrimoine des collectivités ; cela est important pour contribuer à sauvegarder une mémoire des ressources publiques communes au-delà des renouvellements des mandats des élus locaux.

La décentralisation est une réforme à inscrire dans le long terme ; sa réussite nécessite également un dialogue soutenu avec les partenaires techniques et financiers. Ceux-ci sont invités à continuer d'accorder une importance à cette politique dans leurs domaines d'interventions car le parcours effectué mérite d'être soutenu pour produire des résultats significatifs à terme.

En somme, la décentralisation requiert une acceptation de repositionnement des acteurs sur des fonctions et missions nouvelles. Le parcours de la première décennie de mise en œuvre de la réforme est riche en enseignement notamment par rapport à l'apprentissage d'un nouveau partage des rôles et fonctions. Un début d'application a été engagé ; avec des exemples porteurs d'espoirs au niveau de certaines communes quant aux aptitudes des élus locaux à engager des dynamiques de développement local. Ces enseignements d'exemple positifs, devraient conduire à reconsidérer la question de capacité des communes toujours évoquée. En effet, au-delà des aspects techniques nécessaires, la réussite de la politique de décentralisation dépend aussi et surtout de la qualité de management et de communication des collectivités qui relève d'aptitude en terme de bonne gouvernance et de redevabilité, et l'adhérence des citoyens.

Bibliographie

- ADEPAC. 2007. Etude de l'impact de l'élaboration et la mise en œuvre des Plans locaux de développement. Ouagadougou.
- Bagré, S.A., Bary H., Ouattara A., Ouédraogo M., Thiéba D., Hilhorst, T (ed) Baltissen G. (Ed). 2003. Enjeux et viabilité des communes rurales au Burkina Faso. Bulletin 351 KIT/GRAF, Amsterdam.
- Bako-Arifari, N., Dicko A.B., Doevenspeck M., Sanou B.W., Singer U., Hilhorst, T. (ed) et Baltissen G. (ed.). 2004. Financer la décentralisation rurale : taxes et impôts à l'échelle locale au Bénin, Burkina Faso et Mali. Bulletin 357, KIT/PACT/GTZ/GRAF. Amsterdam.
- DNCT. 2003. Etude diagnostique pour l'élaboration d'un schéma national opérationnel de transfert des compétences et des ressources de l'Etat aux collectivités territoriales. MATCL-DNCT, Bamako.
- Guiré, M., Barro, A., Kalmongo, R. 2006. Contribution de la SNV Burkina Faso dans la démarche d'élaboration des Plans de Développement Communaux. SNV Burkina, Ouagadougou.
- Guiré, M., Niaoné, K., Capo, M. 2007. Programmes Annuels de renforcement de capacité de la commune de Boromo. SNV Burkina, Ouagadougou.
- Héma, H., Malo, R., Médah, S., Ouédraogo, A., Jacob J-P. 2007. Etat et contexte de la fourniture de service publics dans la commune urbaine de Boromo (province des Balé, Burkina Faso). Première partie - synthèse des résultats, deuxième partie - rapports sectoriels. Partenariat SNV/Burkina Faso et laboratoire Citoyennetés. Ouagadougou.
- Keita, A., Weinsou, C.G., Lokossou, F., Sène, G., Schaeffer, J., Galamo, G., Ngomsu, F.F., Koné, D., Ladoua, Y., Baltissen G., (ed.), Hilhorst T., (ed.) 2008. Accroître les ressources financières des communes. Pratiques émergentes en Afrique de l'Ouest et du Centre (Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Mali, Niger). SNV/KIT, Amsterdam.
- Konaté T.G., Sanou B.W. 2008. Diagnostic préparatoire à la formulation d'un programme d'appui au processus de décentralisation et à l'émergence d'un état local. BUCO Burkina, Ouagadougou.
- Mairie de Boromo. 2008. Rapport du maire.
- Matovu, G., 2008. Questions liées au développement des capacités nécessaires à la mise en œuvre efficace des politiques de décentralisation en Afrique. Douala.
- Ministère de la Santé. 2008. Rapport final de l'étude sur les implications de la décentralisation au niveau des districts sanitaires du Burkina Faso. Ministère de la santé, cellule d'appui à la décentralisation, Ouagadougou.
- Ouédraogo, M. 2008. La communalisation en milieu rural. Les élus locaux peuvent-ils relever le défi ? Ed. L'Harmattan, Paris – Ouagadougou.
- Rachel, M. 2008. Analyse du système de santé dans la commune de Réo (province du Sanguié, Burkina Faso). Partenariat SNV Burkina et laboratoire Citoyenneté. Ouagadougou.
- Ribot, Jesse C. 2004. Waiting for democracy: politics of choice in natural resource decentralization. WRI, Washington.
- Sanou B.W. 2005. Etat des lieux et analyse des besoins en infrastructure sociale de base dans les communes du Burkina : Education, santé, hydraulique humaine. FICOM, Ouagadougou.

Sanou B.W. 2008. Etude sur la satisfaction des groupes cibles par rapport aux effets induits de la décentralisation au Burkina. FICOD, Ouagadougou.

Textes de loi :

Loi 055/AN portant code général des collectivités territoriales au Burkina Faso, de décembre 2004

Décret N°2009-109/PRES/PM/MFPR/MATD/MEF portant modalités de mise à disposition des agents de la fonction publique auprès des collectivités territoriales et de gestion de leur carrière mars 2009.

Décret N°106-PRES/PM/MATD/MASSN/MEF/MFPRE portant transfert des compétences et des ressources de l'Etat aux communes dans les domaines du préscolaires, de l'enseignement primaire et de l'alphabétisation mars 2009.

Décret N°108-PRES/PM/MATD/MS/MEF/MFPRE portant transfert des compétences et des ressources de l'Etat aux communes dans les domaines de la santé mars 2009

Code des Personnes et de la Famille (CPF).1990.

Les auteurs

Moussa OUEDRAOGO – Géographe et diplômé du DESS en développement local et gestion des collectivités territoriales de l'Unité de Formation et de Recherche en Sciences Economiques et de Gestion de l'Université de Ouagadougou. Depuis une vingtaine d'années, il travaille dans le cadre de la promotion des nouvelles approches de développement rural. A ce titre, il a participé à de nombreux travaux de réflexion sur les questions de la décentralisation, de la gouvernance locale, du foncier et de la participation des communautés au développement. Il est également membre du GRAF et du Réseau Décentralisation du Burkina Faso.

Contact : moussaouedraogo@hotmail.com ; 01 BP 148 Ouagadougou 01. Tél: 226 50 31 77 11 / 226 70 20 39 41

Evariste MILLOGO, Economiste et Administrateur des services financiers est actuellement Directeur de l'appui aux collectivités territoriales au Ministère de l'économie et des finances à Ouagadougou. Il travaille depuis 2002 sur les questions relatives aux finances locales et la décentralisation fiscales. Il est aussi vice-président du Centre d'information, de Formation et d'Etude sur le Budget (CIFOEB) où il suit une expérience de budget participatif au niveau local.

Contact : millogoeva@yahoo.fr ; BP: 3424 Ouagadougou 01, Burkina Faso. Tel : +226 50 32 63 60 ou +226 70 30 81 21

Tindaogo Michel KABORE, Ingénieur Agronome, Formateur, est actuellement Coordonnateur Nationale du PADL2/PDL-Ouest à Ouagadougou, Burkina Faso. Il travaille depuis 1980 sur les questions du développement rural : aménagement de l'espace, formation des adultes, foncier, gestion des ressources naturelles, décentralisation et développement local. Membre du Réseau Décentralisation Burkina (RDB) il s'intéresse depuis 1993 aux questions de décentralisation et de la liaison de ce processus avec celui du développement local. Contact : : kt.michel@yahoo.fr 11 BP 248 CMS, Ouagadougou 11 ; Burkina Faso. Tel. : +226-50 30 04 80/70 25 28 07.

Moussa GUIRE, géographe, a travaillé depuis 1994 sur les questions de développement local, aménagement de l'espace, gestion des ressources naturelles dans différents projets/programmes de développement. A partir de 2006, il travaille à l'Organisation Néerlandaise de Développement SNV Burkina comme conseiller au Programme d'appui à la décentralisation, ensuite conseiller services sociaux de base (santé). Présentement il est Conseiller services sociaux de base (santé) à la SNV Niger, Bureau de Maradi.

Contact : mguire@snvworld.org; BP : 349, Tel : +227 20 41 15 52

Colophon

Colophon

Le Groupe de Recherche et d'Action sur le Foncier (GRAF) est un réseau de personnes qui s'intéressent à la problématique foncière en Burkina Faso. Dans un souci de diversifier les angles de perception, d'analyse et de proposition, le GRAF réunit à la fois des chercheurs, des praticiens et des décideurs. Il a été créé en 1999 avec pour objectifs d'atteindre l'excellence en matière de recherche foncière au niveau local ; d'impliquer l'ensemble des auteurs concernés dans un véritable débat national sur les options des politiques et des législations foncières ; et de valoriser l'expertise locale en matière foncière.

Le Réseau Décentralisation Burkina (RDB) est une plateforme de concertation, réflexion, recherche et de proposition au Burkina et en Afrique de l'Ouest. Il réunit des personnes et des organisations intéressées à politique de la décentralisation. Il est issu de la mise en œuvre du Programme Réussir la Décentralisation au Sahel lancé en 2000 par IIED. En attendant une formalisation éventuelle, le RDB collabore avec le GRAF qui abrite son secrétariat permanent.

GRAF et RDB - 05 BP 6082 Ouagadougou 05, Burkina Faso
E-mail : graf@fasonet.bf Téléphone: 00 (226) 50 34 14 57

L'Institut royal des Tropiques (KIT), est un institut international spécialisé dans la production et le partage de connaissances et d'expertises dans le cadre de la coopération internationale. Le KIT travaille, entre autres, dans le domaine de la décentralisation rurale et la gouvernance locale, développement économique durable, chaînes de valeur, la santé publique et le genre.
Site web KIT : www.kit.nl

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

Mots clés – décentralisation, capacités, compétences, gouvernance, collectivités territoriales, développement local

© 2009, KIT, Amsterdam, Pays-Bas

Direction : Bala W. Sanou et Thea Hilhorst
Photographie : Elsbet Lodenstein
Mise en page : Digit@l Xpression, Bennekom, The Netherlands
Impression : Ridderprint, Ridderkerk, The Netherlands

ISBN 978-90-813714-5-2

NUR-Code 741