



**ANALYSE STRATEGIQUE DU PILOTAGE DU PROCESSUS DE LA
DECENTRALISATION AU BURKINA FASO**

**MEMOIRE POUR L'OBTENTION DU
MASTER II EN MANAGEMENT DES ENTREPRISES ET DES ORGANISATIONS**

OPTION : MANAGEMENT STRATEGIQUE ET OPERATIONNEL (M2 MEO_MSO)

Présenté par : **Basseniwendré ZONGO**

Travaux dirigés par : Debié BADO

Directeur Général des Etudes et des Statistiques
Sectorielles (DGESS) du Ministère de l'Administration
Territoriale, de la Décentralisation et de la Sécurité Intérieure
(MATDSI)

Jury d'évaluation du stage :

Président : Prénom NOM

Membres et correcteurs : Prénom NOM
Prénom NOM
Prénom NOM

Promotion [2014/2015]

Remerciements/ Dédicace

- Nos remerciements vont à l'endroit de :
 - Monsieur **Debié BADO**, Directeur Général des Etudes et des Statistiques Sectorielles au Ministère de l'Administration Territoriale, de la Décentralisation et de la Sécurité Intérieure (DGESS/MATDSI) pour avoir accepté diriger ces travaux ;
 - Nos collègues et collaborateurs pour leurs appuis pour la réalisation de ce produit ;
 - Tous ceux qui, de près ou de loin ont contribué, de quelle que nature que ce soit à la réalisation de ce travail.

- Ce mémoire est dédié à :
 - Notre très chère épouse, **ZONGO K. Sephora**, notre fils **Wendziiri** et notre fille **Gues-Rima** pour avoir compris et supporté nos absences et nos manques d'attention du fait de ce travail.

RÉSUMÉ

Au Burkina Faso, le pilotage et la coordination de la décentralisation ont été confiés à un département ministériel. De 2006 à 2015, la décentralisation a tantôt été rattachée au ministère en charge de l'administration territoriale, tantôt à celui en charge de la sécurité ou isolée, formant un département avec l'aménagement du territoire. Les communes et les régions sont désignées comme niveaux de décentralisation mais seules les communes ont bénéficié de transfert de compétences et de ressources. Pour remplir sa mission de pilotage, le ministère a créé en son sein le SP/CONAD, la DGD, la DGFPT, la DGESS avec des cadres de concertation tels que la CONAD, la CONAFIL, la CONACOD, le CSD-DS, la CTI et le comité mixte Gouvernement-PTF... Plusieurs projets et programmes appuient le ministère dans le pilotage de la décentralisation. Toutes ces structures, cadres de concertation, instances et partenaires techniques et financiers reposent sur un arsenal législatif et réglementaire bien fourni et encadré par la loi n°055-2004/AN du 21 décembre 2004, portant Code général des collectivités territoriales au Burkina Faso (CGCT).

Au regard des difficultés d'application liées aux insuffisances des textes juridiques, du déficit de fonctionnement des cadres de concertation, du manque de synergie entre acteurs (structures du ministère, PTF collectivités territoriales...), ajoutés à l'instabilité institutionnelle et politique, le constat est que l'organisation et les mécanismes d'accompagnement souffrent de l'instabilité institutionnelle et de l'approche hésitante de l'Etat ce qui ne permet pas au ministère en charge de la décentralisation d'afficher son leadership dans le pilotage du processus de la décentralisation.

Mots Clés :

1- **Décentralisation:** Politique administrative consistant à transférer des pouvoirs, des compétences et des ressources de l'Etat central à des collectivités territoriales (au Burkina Faso, il s'agit des régions et des communes) pour la gestion des affaires locales.

2- **Collectivités territoriales:** Portion du territoire national dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière dirigée par un organe élu et disposant d'affaires locales et de ressources propres;

3- **Transfert de compétence:** Action de l'Etat central consistant à se départir de l'exercice de certaines attributions et à en confier l'exercice aux collectivités territoriales;

4- **Coordination:** Action de diriger la mise en oeuvre d'un processus engageant plusieurs acteurs et plusieurs actions en vue d'atteindre un objectif commun;

5- **Pilotage:** Action consistant à définir les orientations, à coordonner suivre et évaluer la mise en oeuvre d'un processus engageant plusieurs acteurs et plusieurs activités.

ABSTRACT

In Burkina-Faso, piloting and coordinating of decentralization were confided to a ministerial department. From 2006 to 2015, decentralization was sometimes connected to the ministry in charge of the administration of the territory sometimes connected to the ministry in charge of security or isolated making a department with the management of the territory. Communes and regions were designed as the level of decentralization, but the communes only have had the transfer of expertise and resources. To fulfill his mission of steering, the ministry has created the PS/NACOD, the EMD, EMTPS, EMSSE, with framework of dialogue such as National conference of decentralization, LFNC (Local Finance national commission), DCNC, CSD-DS, la ITC, and mixed committees. Many projects and program sustain the ministry to pilot decentralization.

All these structure, as a framework of dialogue, instance, financial and technical partners work accordingly to legal and statutory arsenal well supplied and framed by law n°055 carrying (GCTC) the general code of territorial collectivities in Burkina-Faso.

Faced to these difficulties of application bound to the inadequacy of the legal texts, the deficit of the functioning of the frame of dialogue, lack of synergy with the actors (structures of the ministry, FTP, the territorial collectivities with institutional and political stability. The report is that the organization and the mechanism of accompaniment suffer from institutional stability and hesitating approach of the State. These facts prevent the Ministry in charge of decentralization from showing its leadership in piloting the process of decentralization.

Key words:

1- **Decentralization:** It is an administrative policy which consists to transfer power, expertise and resources from the central State to the territorial collectivities. In Burkina Faso, it is about the communes and the regions) concerning local affairs management;

2- **Territorial Collectivities :** Portion of national territory endowed with legal entity and financial autonomy managed by an elected organ and having local affairs and its own resources;

3- **Competences transfers:** Action of the central State consisting in abandoning the exercises of certain attribution and confiding the exercises to t communes and regions;

4- **Coordination:** Actions to manage the implementation of a process committing several actors and several actions in so as to reach a common goal;

5- **Pilotage:** Actions consisting in defining the orientations to coordinate, follow estimate the implementation committing several actors and several actions.

LISTE DES ABREVIATIONS

| | |
|------------------|---|
| ACRIC | Appui aux communes rurales et aux initiatives intercommunales |
| AMBF | Association des municipalités du Burkina Faso |
| ARBF | Association des régions du Burkina Faso |
| CCC _o | Cadre de concertation communal |
| CCP | Cadre de concertation provincial |
| CCR | cadre de concertation régional |
| CGCT | Code général des collectivités territoriales |
| CN/OSC | Conseil national des organisations de la société civile |
| CNCPDRD | Cadre national de concertation des partenaires pour le développement rural décentralisé |
| CND | Commission nationale de la décentralisation |
| CNSE | Centre national de suivi évaluation |
| CONACOD | Commission nationale de la coopération décentralisée |
| CONAFIL | Commission nationale des finances locales |
| CORED | Conférence régionale de la décentralisation |
| CR/OSC | Conseil régional des organisations de la société civile |
| CSD-DS | Cadre sectoriel de dialogue -décentralisation/sécurité |
| CSMOD | Cadre stratégique de mise en œuvre de la décentralisation |
| CTI | Commission technique interministérielle |
| CTR | Commission technique régionale |
| DGCOD | Direction générale de la coopération décentralisée |
| DGCT | Direction générale des collectivités territoriales |
| DGD | Direction générale de la décentralisation |
| DGESS | Direction générale des études et des statistiques sectorielles |
| DGFPT | Direction générale de la fonction publique sectorielle |
| FICOD | Fonds d'investissement pour les collectivités décentralisées |
| FPDCT | Fonds permanent pour le développement des collectivités territoriales |
| MAT | Ministère de l'administration territoriale |
| MATD | Ministère de l'administration territoriale et de la décentralisation |
| MATD | Ministère de l'aménagement du territoire et de la décentralisation |
| MATDS | Ministère de l'administration territoriale, de la décentralisation et de la sécurité |
| MEF | Ministère de l'économie et des finances |
| MHU | Ministère de l'habitat et de l'urbanisme |
| MSECU | Ministère de la sécurité |
| PACT | Programme d'appui aux collectivités territoriales |
| PADIC | Programme d'appui à la décentralisation et aux investissements intercommunaux |
| PAT | Plan d'actions triennal |
| PCD | Plan communal de développement |
| PDDC | Programme décentralisation-développement communal |
| PNUD | Programme des nations unies pour le développement |
| PRD | Plan régional de développement |
| PRGLA | sous-Programme de renforcement de la gouvernance locale et administrative |
| SCADD | Stratégie de croissance accélérée et du développement durable |
| SNRC-AD | Stratégie nationale de renforcement des capacités des acteurs de la décentralisation |
| SP/CONAD | Secrétariat permanent de la conférence nationale de la décentralisation |

SOMMAIRE

| | |
|---|----|
| <i>Introduction</i> | 3 |
| PARTIE 1. LES RESULTATS | 7 |
| CHAPITRE I. Le cadre juridique de la décentralisation | 7 |
| 1.1. Présentation du cadre législatif et réglementaire | 7 |
| 1.1.1. Le cadre législatif..... | 7 |
| 1.1.1.1. <i>Loi portant code général des collectivités territoriales au Burkina Faso</i> | 7 |
| 1.1.1.2. <i>Loi portant détermination des ressources financières et des charges des collectivités territoriales</i> | 7 |
| 1.1.1.3. <i>Loi portant régime juridique applicable aux emplois et aux agents des collectivités territoriales</i> | 8 |
| 1.1.2. Le cadre réglementaire..... | 8 |
| 1.1.2.1. <i>Textes d'application de la loi n°055-2004/AN du 21 décembre 2004</i> | 8 |
| 1.1.2.2. <i>Textes d'application de la loi n°14-2006/AN du 9 mai 2006</i> | 8 |
| 1.1.2.3. <i>Textes d'application de la loi n°027-2006/AN du 21 décembre 2006</i> | 9 |
| CHAPITRE II. Les approches institutionnelle et organisationnelle | 9 |
| 2.1. L'évolution du cadre institutionnel..... | 9 |
| 2.1.1. Au plan national..... | 9 |
| 2.1.2. Au plan local..... | 10 |
| 2.2. L'évolution du cadre organisationnel | 10 |
| 2.2.1. Le découpage des territoires des collectivités territoriales | 10 |
| 2.2.2. Le découpage des circonscriptions administratives..... | 10 |
| CHAPITRE III. Le pilotage et la coordination du processus de décentralisation | 10 |
| 3.1. les fonctions et les acteurs du pilotage et de la coordination | 11 |
| 3.2. Les instances de pilotage, de coordination et de suivi de la décentralisation..... | 11 |
| 3.2.1. Le ministère en charge de la décentralisation | 12 |
| 3.2.1.1. <i>le Secrétariat Permanent de la Conférence Nationale de la Décentralisation</i> | 12 |
| 3.2.1.2. <i>la Direction Générale de la Décentralisation (DGD)</i> | 13 |
| 3.2.1.3. <i>la Direction Générale de la Fonction Publique Territoriale (DGFPT)</i> | 13 |
| 3.2.1.4. <i>la Direction Générale de la Coopération Décentralisée (DGCOD)</i> | 14 |
| 3.2.1.5. <i>la Direction Générale des Etudes et des Statistiques Sectorielles (DGESS)</i> | 14 |
| 3.2.2. Le Ministère de l'Administration Territoriale et de la Sécurité (MATS) | 14 |
| 3.2.3. Le Ministère de l'Economie et des Finances ET DU DEVELOPPEMENT(MEF) | 15 |
| 3.2.4. Le Ministère de l'Habitat et de l'Urbanisme (MHU) | 15 |
| 3.2.5. Les autres ministères sectoriels | 16 |
| 3.3. Les structures de mise en œuvre de la décentralisation | 16 |
| 3.3.1. La région collectivité territoriale..... | 16 |
| 3.3.2. La commune | 17 |
| 3.4. Les structures d'appui à la mise en œuvre de la décentralisation..... | 17 |
| 3.4.1. Les structures rattachées au MATD | 17 |
| 3.4.1.1. <i>Le Projet d'Appui aux Collectivités Territoriales</i> | 17 |
| 3.4.1.2. <i>Le Sous-Programme de Renforcement de la Gouvernance Locale et Administrative</i> .. | 18 |
| 3.4.1.3. <i>Le Projet Appui aux Communes Rurales et aux Initiatives Intercommunautaires</i> | 18 |
| 3.4.1.4. <i>Le Fonds d'Investissement pour les Collectivités Décentralisées</i> | 18 |
| 3.4.1.5. <i>Le Programme Décentralisation Développement Communal (PDDC)</i> | 19 |
| 3.4.1.6. <i>Le Programme d'Appui à la Décentralisation et aux Investissements communaux (PADIC)</i> | 19 |
| 3.4.1.7. <i>Le Fonds Permanent pour le Développement des Collectivités Territoriales</i> | 19 |
| 3.4.2. <i>Les associations faitières des CT (AMBF et ARBF)</i> | 19 |
| 3.4.3. Les organisations de la société civile | 20 |
| 3.4.4. Les partis et formations politiques..... | 20 |
| 3.4.5. Le secteur privé | 21 |
| 3.4.6. Les Partenaires Techniques et Financiers | 21 |
| 3.5. Les cadres de concertation | 21 |
| 3.5.1. Au niveau national | 22 |

| | |
|---|----|
| 3.5.1.1. <i>Le Cadre National de Concertation des Partenaires du Développement Rural Décentralisé (CNCPDRD)</i> | 22 |
| 3.5.1.2. <i>La Conférence Nationale de la Décentralisation (CONAD)</i> | 22 |
| 3.5.1.3. <i>La Commission Nationale de la Coopération Décentralisée (CONACOD)</i> | 22 |
| 3.5.1.4. <i>Le Comité National des Finances Locales (CONAFIL)</i> | 22 |
| 3.5.1.5. <i>La Commission Technique Interministérielle (CTI)</i> | 23 |
| 3.5.1.6. <i>Le Cadre Sectoriel de Dialogue-Décentralisation et Sécurité (CSD-DS)</i> | 23 |
| 3.5.1.7. <i>Le comité mixte gouvernement-PTF</i> | 23 |
| 3.5.1.8. <i>Rencontre élus locaux et élus nationaux</i> | 24 |
| 3.5.1.9. <i>Rencontre Gouvernement-élus locaux</i> | 24 |
| 3.5.2. <i>Au niveau local :</i> | 24 |
| PARTIE 2 : DISCUSSION ET ANALYSES | 25 |
| CHAPITRE 1. Analyse critique du cadre juridique de la décentralisation | 25 |
| 1.1. <i>Analyse du cadre législatif</i> | 25 |
| 1.2. <i>Analyse critique du cadre règlementaire</i> | 30 |
| CHAPITRE 2. Analyse critique du cadre institutionnel et organisationnel de la décentralisation | 31 |
| 2.1. <i>Les acquis</i> | 31 |
| 2.2. <i>Les insuffisances</i> | 31 |
| 2.3. <i>Les propositions de solutions/Recommandations</i> | 32 |
| CHAPITRE 3. Analyse critique du pilotage et de la coordination du processus de décentralisation | 32 |
| 3.1. <i>Les acquis</i> | 32 |
| 3.1.1. <i>Au niveau des instances de pilotage, de coordination et de suivi du processus de décentralisation</i> | 33 |
| 3.1.2. <i>Au niveau des structures de mise en œuvre</i> | 33 |
| 3.1.3. <i>Au niveau des structures d'appui à la mise en œuvre de la décentralisation</i> | 33 |
| 3.1.4. <i>Au niveau des cadres de concertation</i> | 34 |
| 3.2. <i>Les insuffisances</i> | 34 |
| 3.2.1. <i>Au niveau des instances de pilotage, de coordination et de suivi du processus de décentralisation</i> | 34 |
| 3.2.2. <i>Au niveau des structures de mise en œuvre</i> | 36 |
| 3.2.3. <i>Au niveau des structures d'appui à la mise en œuvre de la décentralisation</i> | 36 |
| 3.2.4. <i>Au niveau des cadres de concertation</i> | 36 |
| 3.3. <i>Les propositions de solutions/Recommandations</i> | 37 |
| 3.3.1. <i>Au niveau des instances de pilotage, de coordination et de suivi du processus de décentralisation</i> | 37 |
| 3.3.2. <i>Au niveau des structures de mise en œuvre du processus</i> | 37 |
| 3.3.3. <i>Au niveau des structures d'appui à la mise en œuvre de la décentralisation</i> | 38 |
| 3.3.4. <i>Au niveau des cadres de concertation</i> | 38 |
| Conclusion | 39 |

Introduction

Le processus de décentralisation en cours au Burkina Faso est le résultat d'un long processus qui a débuté avec la mise en place des communes de Bobo-Dioulasso en 1926 puis celle de Ouagadougou en 1952. Sa mise en œuvre a connu diverses fortunes après l'indépendance suite aux fréquents changements de régimes (régimes constitutionnels et régimes d'exception). Durant cette période on assistera à la gestion des communes par des délégations spéciales, des conseils spéciaux et des conseils révolutionnaires. Jusqu'en 1991, la gestion des communes n'a pas obéi à certaines exigences de la décentralisation notamment la mise en place des organes dirigeants élus et l'autonomie financière et de gestion.

En 1991, le processus de « nouvelle » décentralisation débute au Burkina Faso comme dans la plupart des pays africains ayant engagé de telles réformes.

Ainsi, des années 90 à nos jours, le processus de décentralisation a connu deux « cycles » :

- le premier cycle va de 1993 à 2003 et a connu, outre la création de la Commission Nationale de la Décentralisation (CND), l'adoption de textes législatifs majeurs sur la décentralisation ainsi que la mise en place des 33 communes de plein exercice en 1995 puis des 49 communes urbaines en 2000.
- le second cycle couvre la période 2004 à 2015 et est marqué par l'adoption du Code général des collectivités territoriales (CGCT) qui a consacré la communalisation intégrale auquel s'ajoutent des lois de mise en œuvre de la décentralisation relatives aux ressources humaines et financières des collectivités territoriales ainsi que l'adoption du Cadre stratégique de mise en œuvre de la décentralisation (CSMOD) et la création de la Conférence Nationale de la Décentralisation (CONAD). Deux élections locales ont été organisées au cours de ce second cycle, celle d'avril 2006 suivie de celle de décembre 2012.

Le CGCT, nouvel ordonnancement juridique redéfinit le cadre territorial de la décentralisation, les compétences et les moyens d'action des différents niveaux. Il ouvre une nouvelle ère de la décentralisation. On assiste d'une part à une régionalisation intégrale du territoire par la création de treize pôles de déconcentration administrative et pôles de développement économique, social, politique, culturel etc. et, d'autre part, à une communalisation intégrale du territoire.

Au-delà des difficultés de mise en œuvre, il est juste de reconnaître que le processus a progressivement engrangé sur le terrain de nombreux acquis. Mais en raison du caractère transversal et dynamique de la réforme, le processus de décentralisation mobilise plusieurs acteurs et à différents niveaux. Cette donne entraîne beaucoup d'enjeux et des défis que l'Etat, à travers le Ministère en charge du pilotage de la mise en œuvre du processus de décentralisation doit connaître et affronter.

Le leadership dans le pilotage de la décentralisation a été assuré par des départements ministériels à différentes configurations. La compétence de piloter la politique du Gouvernement en matière de

décentralisation n'a pas toujours été gérée par un ministère stable. Elle a été successivement confiée à des départements ministériels au sein desquels elle est souvent considérée comme secondaire. La tutelle des collectivités territoriales est partagée avec le Ministère en charge des Finances. Dans un tel contexte, la problématique principale se pose en termes *de l'«efficacité de l'organisation et des mécanismes mis en place par le ministère en charge de la tutelle et les autres acteurs de la décentralisation pour assurer le pilotage et la coordination du processus de la décentralisation»*.

Cette problématique a été abordée par plusieurs études dont : l'audit organisationnel du Ministère de l'Administration territoriale, de la Décentralisation et de la Sécurité réalisé par ACCORD CONSULT et FASO INGENIERIE en 2012 et validé en 2013. Elle demeure d'actualité au regard des changements intervenus dans les instances de pilotage de la décentralisation et l'ancrage institutionnel instable du ministère en charge de la décentralisation. Cet audit s'est réalisé à un moment où le pilotage du processus de décentralisation était assuré par le Ministère de l'administration territoriale, de la décentralisation et de la sécurité (MATDS) avec un ministre délégué chargé des collectivités territoriales. Sa principale conclusion a été que la décentralisation est considérée comme secondaire comparativement aux autres attributions du ministère et de recommander la création d'un ministère plein chargé du pilotage de la décentralisation. En moins de trois (03) ans, le ministère plein, créé en 2013 a été fusionné/scindé trois (03) fois.

Pour notre part, nous nous proposons d'analyser (i) les cadres juridique, institutionnel et organisationnel, les instances de pilotage, de coordination et de suivi de la décentralisation, (ii) les structures de mise en œuvre de la décentralisation et (iii) les structures d'appui à la mise en œuvre de la décentralisation.

Notre méthodologie s'appuie sur :

- *la recherche documentaire* : elle s'est focalisée sur les écrits d'auteurs ayant eu un intérêt pour le sujet mais aussi des résultats de recherches et d'études sur cette question ;
- *des entretiens* : les entretiens ont été réalisés avec 30 personnes ressources actrices ou non du système de pilotage de la décentralisation. En effet, au regard du champ de la décentralisation (niveau de décentralisation, types de collectivités, tutelle administratives et financière ...) des entretiens ont eu lieu avec :
 - 02 Présidents de conseils régionaux ;
 - 02 Maires de communes urbaines ;
 - 01 Maire de commune à statut particulier ;
 - 05 Maires de communes rurales ;
 - 10 Secrétaires généraux de collectivités territoriales (mairie et conseils régionaux) ;

- 03 responsables du Ministère de l'économie et des finances (MEF) ;
 - La Direction générale de l'administration du territoire (DGAT/MATDS) ;
 - La Direction générale de la décentralisation (GDG/MATD) ;
 - 05 Projets et programmes rattachés au ministère en charge de la décentralisation.
- En plus des entretiens avec les responsables de structures, *un questionnaire* a été adressé aux acteurs locaux notamment les élus locaux, les membres de délégations spéciales, des Organisations de la Société Civile (OSC), des partenaires techniques et financiers, des autorités en charge de l'exercice de la tutelle rapprochée. Sur 45 fiches, le taux de réponses se situe à 88,88% c'est-à-dire 40 réactions sur 45 structures contactées.

Les résultats des entretiens et du questionnaire ont été analysés pour dégager l'appréciation du pilotage de la décentralisation par les acteurs du processus. Les appréciations des acteurs confrontées aux données et informations documentaires ont permis de parvenir aux résultats présentés dans le présent rapport.

L'organisation du présent mémoire est axée sur deux grandes parties :

Les résultats des travaux : dans cette première partie, les résultats des recherches sur le cadre juridique de la décentralisation (chapitre 1), le cadre institutionnel et organisationnel (chapitre 2), le pilotage et la coordination du processus de décentralisation (chapitre 3) sont présentés. Dans la deuxième partie, *la discussion* s'est faite sur les résultats présentés respectivement dans les différents chapitres de la première partie.

L'objectif général de ce mémoire est d'analyser et d'apprécier l'organisation et les mécanismes mis en place par le ministère en charge de la tutelle technique et les autres acteurs de la décentralisation pour assurer le pilotage et la coordination du processus de la décentralisation. Des suggestions et ou recommandations pourront être proposées le cas échéant pour renforcer les capacités du ministère dans le pilotage et la coordination du processus de la décentralisation.

Les objectifs spécifiques se déclinent comme suit :

- analyser et apprécier l'organisation et les mécanismes mis en place dans le cadre du pilotage du processus de décentralisation l'organisation et les mécanismes mis en place dans le cadre du pilotage du processus de décentralisation ;
- analyser et apprécier les approches organisationnelles des instances, les structures de pilotage de la décentralisation et les structures de mise en œuvre de la décentralisation ;
- analyser et apprécier le leadership dans le pilotage de la décentralisation

Quant aux hypothèses, elles sont liées aux objectifs spécifiques :

Hypothèse Principale : l'organisation et les mécanismes mis en place dans le cadre du pilotage du processus de décentralisation souffrent de l'instabilité institutionnelle et de l'approche hésitante de l'Etat ce qui ne permet pas au ministère en charge de la décentralisation d'afficher son leadership dans le pilotage du processus de la décentralisation.

Hypothèse secondaire 1 : le cadre juridique est bien fourni avec quelques difficultés d'application ;

Hypothèse secondaire 2 : les approches institutionnelle et organisationnelle des instances et structures de pilotage et de coordination de la décentralisation sont hésitantes.

Hypothèse secondaire 3 : le leadership dans le pilotage et la coordination de la décentralisation est insuffisamment assumé par l'Etat à travers le ministère en charge du pilotage du processus.

PARTIE 1. LES RESULTATS

Cette partie est consacrée à la présentation des résultats des recherches sur le cadre juridique de la décentralisation (chapitre 1), les approches institutionnelle et organisationnelle (chapitre 2), le pilotage et la coordination du processus de décentralisation (chapitre 3).

CHAPITRE I. LE CADRE JURIDIQUE DE LA DECENTRALISATION

Le cadre juridique de la décentralisation est constitué des différents textes législatifs et réglementaires pris par l'Etat.

1.1. PRESENTATION DU CADRE LEGISLATIF ET REGLEMENTAIRE

1.1.1. LE CADRE LEGISLATIF

Le cadre législatif de la décentralisation est constitué du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT) qui est le référentiel principal de base de la décentralisation. Pour la mise en œuvre du processus, deux autres lois traitant d'une part des ressources humaines et d'autre part des ressources financières des collectivités territoriales ont été adoptées. Ce sont, outre le CGCT:

- la loi portant détermination des ressources financières et des charges des collectivités territoriales ;
- la loi portant régime juridique applicable aux emplois et aux agents des collectivités territoriales.

1.1.1.1. LOI PORTANT CODE GENERAL DES COLLECTIVITES TERRITORIALES AU BURKINA FASO

La loi n°055-2004/AN, voté le 21 décembre 2004 fixe le cadre juridique de la décentralisation au Burkina Faso. D'une part il « détermine l'orientation de la décentralisation, les compétences et moyens d'action, les organes et l'administration des collectivités territoriales » (Art.1, alinéa 2), et d'autre part, il « consacre le droit des collectivités territoriales à s'administrer librement et à gérer des affaires propres en vue de promouvoir le développement à la base et de renforcer la gouvernance locale » (Art.2).

Par ailleurs, le CGCT consacre le devoir d'assistance de l'Etat aux collectivités territoriales et l'accompagnement de la décentralisation par la déconcentration et maintient le caractère unitaire de l'Etat. Le CGCT a fait l'objet de plusieurs modifications (2005, 2009 et 2012, 2015) pour s'adapter aux exigences du processus.

1.1.1.2. LOI PORTANT DETERMINATION DES RESSOURCES FINANCIERES ET DES CHARGES DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

La viabilité des collectivités territoriales nécessite la mobilisation de ressources financières conséquentes pour assurer leur fonctionnement. C'est ainsi que la loi n°14-2006/AN du 9 mai 2006 a été adoptée. Cette loi donne les directives sur l'élaboration, le vote et l'approbation du budget des CT, de même que sur leurs ressources financières et leurs charges financières.

**1.1.1.3. LOI PORTANT REGIME JURIDIQUE APPLICABLE AUX EMPLOIS ET AUX AGENTS DES
COLLECTIVITES TERRITORIALES**

Le bon fonctionnement des collectivités territoriales implique qu'elles soient dotées de ressources humaines suffisantes et qualifiées. A cet effet, la loi n°027-2006/AN du 21 décembre 2006 a été adoptée. Elle définit les principes fondamentaux de gestion des emplois et des agents des collectivités territoriales et prévoit les dispositions spécifiques applicables aux fonctionnaires et aux agents contractuels de ces collectivités territoriales.

1.1.2. LE CADRE REGLEMENTAIRE

Il est constitué essentiellement des décrets et arrêtés pris en application des trois (3) lois de décentralisation ci-dessus traitées.

1.1.2.1. TEXTES D'APPLICATION DE LA LOI N°055-2004/AN DU 21 DECEMBRE 2004

Au titre des décrets d'application, il faut relever leur caractère complet et diversifié du point de vue des aspects du CGCT qu'ils règlementent : les attributions, l'organisation et le fonctionnement de structures de concertation et de coordination de la décentralisation (CONAD) ; les attributions des Conseils villageois de développement et leur mode de fonctionnement ; les transferts de compétences ; le règlement intérieur-type des collectivités territoriales ; le régime financier et comptable des collectivités territoriales ; les comités de jumelage ; le statut général de la communauté des communes ; les attributions, composition, organisation et fonctionnement des organes d'administration de collectivités territoriales etc.

Au titre des arrêtés d'application, il faut signaler principalement ceux qui sont pris en application des décrets portant transfert des compétences et de ressources dans quatre (04) domaines jugés prioritaires en 2009 suivants :

- le préscolaire, l'enseignement primaire et l'alphabétisation ;
- la santé ;
- l'approvisionnement en eau potable et l'assainissement ;
- la culture, la jeunesse, les sports et les loisirs.

Ces arrêtés sont de deux catégories et sont relatifs d'une part, aux dévolutions du patrimoine de l'Etat aux communes dans lesdits domaines et d'autre part, aux protocoles-types d'opérations entre l'Etat et les communes dans le cadre du transfert des compétences et des ressources de l'Etat aux communes dans les mêmes domaines.

1.1.2.2. TEXTES D'APPLICATION DE LA LOI N°14-2006/AN DU 9 MAI 2006

Les décrets d'application de cette loi traitent d'un certain nombre d'aspects dont :

- la nomenclature budgétaire des collectivités territoriales du Burkina Faso ;
- le régime financier et comptable des collectivités territoriales du Burkina Faso.

Quant aux arrêtés, les questions réglementées portent sur :

- la commission technique interministérielle et la commission technique régionale qui sont chargées de l'examen des documents budgétaires et de l'appui aux collectivités territoriales ;
- les modalités de répartition de la dotation globale de fonctionnement entre les communes et les régions et de la dotation globale d'équipement pour les charges récurrentes au profit des communes urbaines.

1.1.2.3. TEXTES D'APPLICATION DE LA LOI N°027-2006/AN DU 21 DECEMBRE 2006.

Les décrets d'application de cette loi :

- règlent le régime indemnitaire, les critères et modalités d'évaluation des agents des collectivités territoriales ;
- fixent les classements indiciaires, barèmes de solde des fonctionnaires (agents permanents) des collectivités territoriales des catégories A, B, C, D ;
- déterminent les modalités de mise à disposition des agents de la fonction publique auprès des collectivités territoriales et gestion de leur carrière ;
- déterminent les modalités d'organisation des concours directs et professionnels d'accès aux emplois dans les collectivités territoriales ;
- fixent les salaires de base, les taux de prime d'ancienneté et les barèmes de solde des agents contractuels des collectivités territoriales ;
- déterminent les emplois publics permanents des collectivités territoriales etc.

CHAPITRE II. LES APPROCHES INSTITUTIONNELLE ET ORGANISATIONNELLE

Dans le cadre de la mise en œuvre de la décentralisation, des actions fortes ont été posées au plan institutionnel et organisationnel allant dans le sens de la consolidation du processus.

2.1. L'EVOLUTION DU CADRE INSTITUTIONNEL

2.1.1. AU PLAN NATIONAL

Au plan national on peut noter :

- la création de la Commission nationale de la décentralisation (CND) rattachée au premier ministre et chargée d'asseoir les bases juridiques de la décentralisation, de contribuer au renforcement des capacités institutionnelles des collectivités territoriales et enfin de mener la réflexion prospective sur la décentralisation. Afin de renforcer les capacités opérationnelles du ministère en charge de la décentralisation et d'assurer une certaine synergie dans l'action, cette structure a été rattachée plus tard audit ministère ;
- la création de la Conférence Nationale de la Décentralisation, instance suprême d'orientation et de prise de décision dans la conduite du processus de la décentralisation. La création de son

Secrétariat permanent qui en est résulté en 2007 avait entre autres buts de faire un bilan périodique des avancées de la décentralisation et d'en tirer les enseignements pour des actions et mesures à prendre. Cette structure est une opportunité pour promouvoir la décentralisation et améliorer la gouvernance. La restructuration intervenue en son sein notamment par l'opérationnalisation des départements et du Centre national du suivi-évaluation (CNSE) lui permet de jouer un rôle majeur dans l'atteinte des ambitions assignées à la décentralisation ;

- la création du Ministère de l'aménagement du territoire et de la décentralisation (MATD) en 2013 qui a été perçue comme l'affirmation de la volonté politique en faveur d'une visibilité et d'un meilleur accompagnement de la décentralisation par les autorités nationales. Ce ministère a été fusionné avec le Ministère de l'administration territoriale et de la sécurité (MATS) en 2016, soit seulement un an après.

2.1.2. AU PLAN LOCAL

Suite aux élections municipales d'avril 2006, la mise en place des conseils municipaux et des conseils régionaux sur l'ensemble du territoire national constitue un élément majeur au plan institutionnel.

A cela il convient d'ajouter la création des Conférences Régionales de la Décentralisation, (CORED) qui sont des démembrements de la CONAD au niveau des régions.

2.2. L'EVOLUTION DU CADRE ORGANISATIONNEL

2.2.1. LE DECOUPAGE DES TERRITOIRES DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Avec l'adoption de la loi n°055/2004/AN du 21 décembre 2004 portant Code général des collectivités territoriales (CGCT) et la tenue des élections municipales du 23 avril 2006, la couverture totale du territoire en communes et la mise en place de régions collectivités territoriales sont effectives.

2.2.2. LE DECOUPAGE DES CIRCONSCRIPTIONS ADMINISTRATIVES

C'est le décret n°2012-804/PRES/PM/MATDS/MEF du 08 octobre 2012 qui précise les modalités de création, d'organisation et de fonctionnement des circonscriptions administratives au Burkina Faso.

Les circonscriptions administratives sont des subdivisions du territoire correspondant à la sphère de compétences d'autorités administratives représentant le pouvoir central et sont également des aires de coordination des activités de tous les services déconcentrés de l'Etat.

Les circonscriptions administratives sont :

- 13 régions administrées chacune par un Gouverneur ;
- 45 provinces dirigées chacune par un Haut-commissaire ;
- 350 départements administrés chacun par un Préfet.

CHAPITRE III. LE PILOTAGE ET LA COORDINATION DU PROCESSUS DE DECENTRALISATION

Le pilotage et la coordination de la décentralisation au Burkina Faso sont des prérogatives de l'Etat central. Ils comportent trois fonctions fondamentales.

3.1. LES FONCTIONS ET LES ACTEURS DU PILOTAGE ET DE LA COORDINATION

Le pilotage et la coordination du processus de la décentralisation obéit à un certain nombre de fonctions dont :

- la fonction d'organisation et d'orientation générale, stratégique et opérationnelle ;
- la fonction de monitoring découlant du leadership comporte les missions de chef de file unique sur toute la chaîne du processus, l'animation et l'évaluation de l'ensemble des acteurs placés sous la tutelle de l'Etat ;
- la coordination des activités prospectives et stratégiques et l'harmonisation des normes et standards.

Le pilotage et la coordination de la décentralisation se déroulent également suivant un schéma institutionnel classique avec au sommet de la pyramide des acteurs, un maître d'ouvrage, en l'occurrence l'Etat qui déroule ses missions et prérogatives suivant deux principaux paradigmes que sont :

- le pilotage qui implique l'impulsion politique, la tutelle, l'appui technique et la représentation de l'Etat. En clair, et selon le CSMOD, « l'Etat doit assurer la coordination, veiller à la cohérence des interventions et mobiliser les ressources nécessaires... ». Le pilotage nécessite la mise en place d'instruments, d'outils et de méthodes adéquats et efficaces ». Cette tâche est assurée par les deux mamelles de la tutelle (MATDS/MEF) soutenues par l'ensemble des départements ministériels, chacun dans ses rôles et missions respectifs.
- la coordination qui se décline en :
 - coordination inter sectorielle au sein de l'Etat ;
 - coordination, mutualisation et mapping des PTF concernés par les politiques de décentralisation ;
 - coordination et stimulation à l'interpellation et au dialogue/appropriation par les OSC et autres composantes de la société burkinabé.

Ces fonctions du pilotage mises en œuvre par les acteurs nécessitent la création d'instances.

3.2. LES INSTANCES DE PILOTAGE, DE COORDINATION ET DE SUIVI DE LA DECENTRALISATION

Le pilotage et la coordination du processus de décentralisation au Burkina Faso sont assurés au niveau national par le ministère en charge de la décentralisation qui a connu plusieurs appellations au cours des dernières années (MAT, MATDS, MATS, MATD) au gré des orientations politiques et des changements de gouvernement.

Il est appuyé dans cette mission par d'autres départements ministériels. Le rôle de certains de ces ministères dans la décentralisation est défini dans leurs attributions comme c'est le cas du MATS, du MEF et du MHU, tandis que d'autres, en particulier les sectoriels sont impliqués du fait que certains

de leurs domaines de compétences sont transférés aux collectivités territoriales. Il s'agit notamment des ministères en charge de l'éducation, de la santé, de l'eau et de l'assainissement...

3.2.1. LE MINISTERE EN CHARGE DE LA DECENTRALISATION

La capacité du ministère en charge de la décentralisation à piloter et à coordonner la décentralisation est fonction de sa capacité organisationnelle à conduire le processus sur l'ensemble du territoire.

Le constat est que ledit ministère s'est doté d'un certain nombre de structures centrales : le SP/CONAD, la DGD, la DGFPT, la DGCOD, DGESS... qui contribuent à travers leurs attributions respectives à accomplir les missions dévolues au ministère.

3.2.1.1. LE SECRETARIAT PERMANENT DE LA CONFERENCE NATIONALE DE LA DECENTRALISATION

Le Secrétariat Permanent de la Conférence Nationale de la Décentralisation apparaît comme l'instance de pilotage, de coordination et de suivi de la décentralisation, elle a été créée en 2008 mais est actuellement régie par le décret n°2014-155/PRES/PM/MATD/MATS/MEF du 10 mars 2014 portant création, composition, attributions, organisation et fonctionnement de la Conférence Nationale de la Décentralisation (CONAD).

Elle est chargée de :

- l'orientation et la coordination stratégiques de la décentralisation ;
- la mobilisation sociale et politique des acteurs et l'animation de la concertation nationale sur la décentralisation ;
- l'examen et l'approbation des rapports de suivi et l'évaluation du processus de décentralisation ;
- la formulation d'orientations nouvelles pour la mise en œuvre de la décentralisation.

Elle est une instance nationale d'évaluation et d'orientation de la mise en œuvre du processus de décentralisation au Burkina Faso. Elle offre à l'ensemble des acteurs, une tribune de réflexions sur les mesures à prendre pour un meilleur accompagnement des collectivités territoriales. Elle assure en outre, le fonctionnement du dispositif technique de suivi évaluation.

La CONAD est composée des ministres ayant des domaines de compétences transférées aux collectivités territoriales, des ministres ayant en charge la tutelle de celles-ci, les présidents de conseil de collectivité territoriale, des gouverneurs des régions, des organisations de la société civile, le secteur privé et des partenaires techniques et financiers.

Elle est présidée par le Premier ministre assisté de quatre (4) vice-présidents qui sont respectivement le ministre en charge de la décentralisation, le ministre en charge de l'économie et des finances, le ministre en charge de l'administration territoriale et le Président de l'Association des Régions du Burkina Faso (ARBF) ou du président de l'Association des municipalités du Burkina Faso (AMBF).

La CONAD examine, approuve et valide les programmations, rapports de suivi évaluation et les propositions issues des rapports d'analyse. Elle tient ses sessions tous les deux (2) ans et à l'occasion, les Plans d'actions triennaux (PAT) sont examinés et validés. Un plan d'actions intérimaire 2014-2015 a été validé par la 4^{ème} session. Les sessions devraient avoir lieu à la suite de la tenue des Conférences régionales de la décentralisation (CORED), chargées d'analyser l'état de mise en œuvre du processus de décentralisation au niveau régional mais dans la pratique ce n'est pas le cas, ce qui constitue un handicap dans la remontée de l'information. Par ailleurs, il apparaît que la CONAD ne repose pas sur un suivi efficace du CSMOD. Il est chargé de préparer les sessions et de suivre l'exécution et la mise en œuvre des décisions et recommandations issues de ces sessions. Le secrétariat permanent reçoit également les rapports des sessions des CORED dont il assure l'exploitation en vue de la session de la CONAD.

3.2.1.2. LA DIRECTION GENERALE DE LA DECENTRALISATION (DGD)

Dans l'organisation du ministère en charge de la décentralisation, la Direction générale de la décentralisation est chargée entre autres :

- de suivre et de coordonner la mise en œuvre des lois et règlements de la décentralisation ;
- de coordonner les procédures d'élaboration et de suivi des conventions Etat-collectivités territoriales ;
- de promouvoir la bonne gouvernance dans les collectivités territoriales ;
- de mettre en œuvre les transferts des compétences en rapport avec les départements ministériels compétents, conformément aux dispositions du CGCT ;
- de suivre l'organisation et le fonctionnement des organes délibérants et exécutifs des collectivités territoriales ;
- de coordonner les activités des commissions techniques, interministérielles, régionales et provinciales d'examen des budgets locaux et d'appui aux collectivités territoriales en matière de finances locales ;
- de coordonner les activités du comité national des finances locales.

3.2.1.3. LA DIRECTION GENERALE DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE (DGFPT)

La Direction Générale de la fonction publique territoriale est chargée :

- de la mise en œuvre de la politique générale en matière de gestion des ressources humaines des collectivités territoriales ;
- de l'élaboration, du suivi et de l'évaluation de la mise en œuvre des normes et des règles statutaires relatives au régime juridique applicable aux emplois et aux personnels des collectivités territoriales ;
- de la gestion prévisionnelle des emplois et de la mise à jour de la nomenclature des métiers

des collectivités territoriales ;

- de la mise en œuvre de la politique de formation des agents des collectivités territoriales ;
- de la promotion de la fonction publique territoriale ;

3.2.1.4. LA DIRECTION GENERALE DE LA COOPERATION DECENTRALISEE (DGCOD)

La Direction générale de la coopération décentralisée est chargée entre autres :

- d'élaborer et mettre en œuvre la politique de coopération décentralisée ;
- de susciter les relations intercommunales sur les plans, national, sous régional et international;
- d'assurer le suivi et l'évaluation de l'impact de la coopération intercommunale dans la promotion du développement local et régional ;
- de réaliser des études prospectives visant à l'identification de nouveaux partenariats en matière de coopération décentralisée ;
- de suivre la gestion des appuis techniques et financiers accordés aux collectivités territoriales dans le cadre de la coopération décentralisée ;
- de coordonner les activités de la Commission Nationale de la Coopération Décentralisée (CONACOD).

3.2.1.5. LA DIRECTION GENERALE DES ETUDES ET DES STATISTIQUES SECTORIELLES (DGESS)

Structures transversale, la Direction générale des études et des statistiques sectorielles est chargée entre autres :

- de l'élaboration et le suivi de la mise en œuvre de la politique sectorielle ;
- de l'élaboration et le suivi du planning des activités du ministère et du Ministre ;
- du suivi des projets et des programmes du ministère ;
- de la centralisation de l'ensemble des données relatives aux projets en cours de réalisation ou à réaliser ;
- de la coordination et le suivi des actions de développement mises en œuvre par les projets relevant du ministère;
- de l'étude et des observations sur les documents de projets ;
- de la production et la diffusion des statistiques sur les collectivités territoriales ;
- du suivi des études nécessaires à la dynamique du ministère.

3.2.2. LE MINISTERE DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE ET DE LA SECURITE (MATS)

Le MATS assure la mise en œuvre et le suivi de la politique du Gouvernement en matière d'administration du territoire, de protection civile, et dans le domaine de la sécurité intérieure, plus précisément en matière de protection des personnes et des biens, de sûreté des institutions, de respect de la loi et de maintien de la paix et de l'ordre public.

Dans le cadre de la décentralisation, il est chargé de la tutelle administrative des collectivités territoriales. Cette tutelle est exercée à travers un arrêté conjoint MATD/MEF qui consacre la délégation de ladite tutelle aux gouverneurs pour le conseil régional et au Hauts-commissaires pour les communes.

De l'organisation du paysage ministériel au Burkina Faso, le ministère en charge de la décentralisation, celui en charge de l'administration territoriale et celui en charge de la sécurité sont les départements ayant le plus subi des fusions, scissions et reconstitutions. Ainsi, entre 2006, année de la communalisation intégrale du territoire et 2015, on a enregistré la création des départements suivants :

- 2006-2011 : Ministère de l'Administration Territoriale, de la décentralisation (MATD) avec un ministre délégué chargé des collectivités territoriales;
- 2011-2013 : Ministère de l'Administration Territoriale, de la décentralisation et de la Sécurité (MATDS) avec un ministre délégué chargé des collectivités territoriales;
- 2013-novembre 2014 : Ministère de l'Aménagement du territoire et de la décentralisation (MATD) et un ministère de l'Administration territoriale et de la sécurité ;
- Novembre 2014-juillet 2015 : Ministère de l'Administration territoriale et de la décentralisation et de la sécurité (MATDS);
- Depuis juillet 2015 : Ministère de l'Administration territoriale et de la décentralisation (MATD) et un ministère de la sécurité (MSECU).

3.2.3. LE MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES ET DU DEVELOPPEMENT(MEF)

Le MEF assure l'élaboration, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation de la politique du Gouvernement en matière d'économie, de finances publiques, de planification stratégique et de prospective. Dans la conduite du processus de décentralisation, le MEF est chargé de l'exercice de la tutelle financière sur les collectivités territoriales, de l'élaboration et de la mise en œuvre de la stratégie nationale de collecte, de traitement et de diffusion de l'information statistique.

En outre, il contribue à la promotion du développement économique local et régional dans le cadre de la déconcentration et de la décentralisation et participe à l'élaboration des schémas régionaux d'aménagement et de développement durable du territoire.

3.2.4. LE MINISTERE DE L'HABITAT ET DE L'URBANISME (MHU)

Le Ministère de l'Habitat et de l'Urbanisme assure la mise en œuvre et le suivi de la politique du Gouvernement en matière d'Habitat, de construction et d'urbanisme. Ce ministère joue un rôle important auprès des collectivités territoriales. En effet, il est chargé de:

- la maîtrise d'œuvre ou de la maîtrise d'ouvrage déléguée des bâtiments et édifices pour le compte de l'Etat, de ses démembrements et des collectivités territoriales ;

- la validation des projets d'étude de bâtiments et d'édifices pour le compte de l'Etat, de ses démembrements et des collectivités territoriales ;
- l'archivage des plans architecturaux des bâtiments et édifices de l'Etat, de ses démembrements et des collectivités territoriales.

3.2.5. LES AUTRES MINISTERES SECTORIELS

Dans leurs domaines d'attributions respectifs, chaque ministère sectoriel doit intégrer dans ses plans et programmes, les activités entrant dans le cadre de la mise en œuvre de la décentralisation. Ainsi, ils doivent :

- élaborer et mettre en œuvre leur plan de déconcentration en accompagnement de la décentralisation;
- préparer le transfert des compétences et des ressources aux collectivités territoriales ;
- former les agents des services déconcentrés pour assumer leurs nouveaux rôles ;
- assurer la gestion des financements affectés aux activités relevant du département ministériel pour la mise en œuvre du CSMOD.

Les départements ministériels qui sont impliqués dans le transfert des compétences et des ressources aux collectivités territoriales devraient disposer chacun en son sein d'une « cellule décentralisation », chargée de la mise en œuvre et du suivi des activités liées à la décentralisation).

3.3. LES STRUCTURES DE MISE EN ŒUVRE DE LA DECENTRALISATION

Les collectivités territoriales à savoir les régions et les communes constituent les acteurs principaux dans la mise en œuvre du processus de décentralisation. En effet, les collectivités territoriales sont chargées de la gestion des affaires publiques locales dans les différents domaines de compétences qui leurs sont transférés, en s'appuyant sur le principe de la libre administration des collectivités territoriales défini dans le CGCT.

3.3.1. LA REGION COLLECTIVITE TERRITORIALE

La région a vocation à être un espace économique et un cadre d'aménagement, de planification et de coordination du développement. Son ressort territorial est constitué par l'ensemble des territoires des communes qui la composent. Elle est administrée par deux organes : le conseil régional qui est l'organe délibérant et le Président du conseil régional qui est l'organe exécutif. Le Burkina Faso compte treize (13) régions collectivités territoriales dont les limites territoriales correspondent à celles des régions circonscriptions administratives.

Tous les conseils régionaux disposent de sièges et d'équipements minimum pour assurer le service public aux populations.

Il faut noter que les régions collectivités territoriales n'ont pas bénéficié de transferts ni de compétences ni de ressources à l'image des communes. Elles n'ont donc pas pu exécuter leur

missions conformément au CGCT et ce, jusqu'en 2014 ou 10 décrets ont été adoptés. Ces décrets transfèrent les compétences et les ressources mais ne sont pas encore opérationnels. Les protocoles et d'opérations et l'inventaire du patrimoine à transférer sont en cours de réalisation.

3.3.2. LA COMMUNE

La commune est la collectivité territoriale de base, organisée en secteurs et/ou en villages. Le Burkina Faso compte trois cent cinquante et une (351) communes dont trois cent deux (302) communes rurales et quarante-neuf (49) communes urbaines. Toutes ces communes ont été pourvues d'organes délibérants (conseils municipaux) et d'organes exécutifs (les maires) jusqu'en novembre 2014 date à laquelle ils ont été dissous suite à l'insurrection populaire.

Les conseils municipaux exercent leurs attributions conformément au CGCT dans les domaines dans lesquels elles ont reçu des compétences et des ressources. Ce sont :

- le préscolaire, l'enseignement primaire et l'alphabétisation ;
- la santé ;
- l'approvisionnement en eau potable et l'assainissement ;
- la culture, la jeunesse, les sports et les loisirs.

En effet, ils définissent entre autre les grandes orientations en matière de développement communal, adoptent les Plans communaux de développement (PCD) dont ils contrôlent l'exécution. Ils constituent l'organe de décision dans les communes. Les maires exécutent les délibérations des conseils municipaux.

La capacité des collectivités territoriales à assurer efficacement la mise en œuvre de la décentralisation est limitée par la faiblesse des ressources humaines, financières, matérielles et logistiques qui leur sont allouées. Les communes ont reçu effectivement des compétences et des ressources de la part de l'Etat dans les domaines ci-dessus cités et jugés prioritaires de 2009 à 2014. Les décrets de 2014 ont repris les dispositions du CGCT, transférant des compétences et des ressources dans 11 blocs. Ces décrets sont également en cours d'opérationnalisation.

3.4. LES STRUCTURES D'APPUI A LA MISE EN ŒUVRE DE LA DECENTRALISATION

Le processus de décentralisation au Burkina Faso bénéficie de l'intervention d'un certain nombre d'acteurs qui apportent leur appui technique et financier à la mise en œuvre de celui-ci.

3.4.1. LES STRUCTURES RATTACHEES AU MATD

Un certain nombre de projets et programmes et de fonds qui appuient les collectivités territoriales sont rattachés au MATD. Ce sont principalement:

3.4.1.1. LE PROJET D'APPUI AUX COLLECTIVITES TERRITORIALES

Financé par l'Etat burkinabé et la Banque Mondiale, le PACT dans sa composante 1 dénommée « Appui aux agences gouvernementales centrales chargées de la mise en œuvre de la décentralisation »,

prévoit des actions relatives à «l'appui au ministère de l'administration territoriale, de la décentralisation et de la sécurité ». Il s'exécute dans six régions que sont les Cascades, le Centre-Est, le Centre-Nord, le Centre-Sud, le Plateau Central et le Sahel.

L'apport du PACT au processus de décentralisation s'inscrit dans une dynamique d'appui au ministère pour entre autres :

- orienter les collectivités territoriales dans la planification, la budgétisation, l'exécution du budget, la passation des marchés et la gestion des ressources humaines ;
- coordonner et contrôler la conformité des décisions des collectivités territoriales avec les réglementations et les normes nationales ;
- accompagner les collectivités territoriales en vue d'améliorer leurs capacités dans les domaines sus-cités ;
- appuyer la mise en œuvre d'un plan de déconcentration conséquente des services de l'Etat ;
- développer les capacités managériales et de gestion des services régionaux et communaux ;

3.4.1.2. LE SOUS-PROGRAMME DE RENFORCEMENT DE LA GOUVERNANCE LOCALE ET ADMINISTRATIVE

Le PRGLA s'est inscrit dans une dynamique d'accompagnement des collectivités territoriales dans le développement de leurs capacités ainsi que des acteurs de la décentralisation. Il s'insère dans l'axe 2 du Programme présidentiel relatif au développement institutionnel et la gouvernance, l'objectif étant d'accompagner le processus d'affermissement de la décentralisation et de renforcement des capacités de gestion et de planification du développement local. Il est financé par l'Etat burkinabè et le PNUD. Le programme couvre l'ensemble du territoire pour une durée allant de 2011 à 2015.

3.4.1.3. LE PROJET APPUI AUX COMMUNES RURALES ET AUX INITIATIVES INTERCOMMUNAUTAIRES

Le Projet ACRIC intervient dans 17 communes des provinces des Balé et du Mouhoun, dans la région de la Boucle du Mouhoun. Il vise l'amélioration des conditions de vie des populations à travers des investissements conséquents pour le développement durable et pour l'émergence d'un environnement communal favorable à la mobilisation, la responsabilisation et l'engagement des acteurs locaux pour le développement local. Ses partenaires sont le PNUD, la GIZ et l'UNICEF.

3.4.1.4. LE FONDS D'INVESTISSEMENT POUR LES COLLECTIVITES DECENTRALISEES

Tout comme le PRGLA, le FICOD s'inscrit dans l'axe 2 du Programme présidentiel. Il est exécuté dans les régions du Sud-ouest et de l'Est et est financé par l'Etat burkinabè et la KFW/Allemagne. Ce projet a pour objectif de permettre un pilotage effectif du processus de décentralisation et une bonne interaction entre collectivités territoriales, acteurs étatiques et société civile à tous les niveaux.

Les actions du FICOD vont dans le sens du renforcement des collectivités territoriales dans la

réalisation et l'entretien d'infrastructures susceptibles d'améliorer les services publics et dans le renforcement de l'économie locale.

3.4.1.5. LE PROGRAMME DECENTRALISATION DEVELOPPEMENT COMMUNAL (PDDC)

A l'instar du FICOD, le PDDC couvre les régions du Sud-ouest et de l'Est. Le financement est assuré conjointement par l'Etat burkinabè et le BMZ et un cofinancement de l'Union européenne et de la GIZ qui apporte une contribution au renforcement des capacités des acteurs de la décentralisation. Le PDDC travaille à promouvoir la participation des populations au processus de réforme ainsi que la fourniture de prestation de services publics par les collectivités territoriales. Il travaille également à promouvoir l'instauration d'un système de gestion transparente, participative et responsable des finances publiques au niveau local.

3.4.1.6. LE PROGRAMME D'APPUI A LA DECENTRALISATION ET AUX INVESTISSEMENTS COMMUNAUX (PADIC)

Le PADIC s'inscrit dans une dynamique de lutte contre la pauvreté et d'accompagnement du processus de décentralisation et de la gouvernance locale. Cet appui passe par l'amélioration de la gouvernance locale et un renforcement des capacités des acteurs.

C'est un programme qui couvre également les six régions déjà couvertes par le PACT présenté plus haut. Il est financé par l'Union européenne avec une contribution de l'Etat.

3.4.1.7. LE FONDS PERMANENT POUR LE DEVELOPPEMENT DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Le FPDCT, consacré dans le CGCT en son article 141, a pour mission principale de concourir au financement des programmes prioritaires de développement des collectivités locales et de contribuer au renforcement de leurs capacités opérationnelles avec le concours de ses treize (13) Agences Régionales. Il est chargé de:

- mobiliser des ressources et financer des investissements des collectivités territoriales par l'octroi de subventions ;
- renforcer les capacités des collectivités territoriales pour la réalisation des investissements financés ;
- consentir des garanties à des emprunts contractés par les collectivités territoriales pour des investissements dont la rentabilité est dûment établie ;
- assurer l'accès équitable de toutes les collectivités territoriales aux ressources pour financer les investissements relevant de leurs compétences.

3.4.2. LES ASSOCIATIONS FAITIÈRES DES CT (AMBF ET ARBF)

Les structures faitières des collectivités territoriales que sont l'Association des Régions du Burkina Faso (ARBF) et l'Association des Municipalités du Burkina Faso (AMBF) jouent un rôle essentiel dans le processus de décentralisation. Elles défendent les intérêts de leurs membres à travers leurs

rôles d'interpellation, de lobbying, de médiation pour la résolution des conflits au sein des conseils des collectivités territoriales et de plaidoyer auprès des autorités nationales, des partenaires techniques et financiers, des OSC et autres acteurs. Elles sont à la fois acteurs et partenaires du processus de décentralisation à travers leurs réseaux d'appui-conseil et leurs capacités à innover dans la gestion efficiente des affaires locales.

Les principales missions des associations faîtières des collectivités territoriales se résument à :

- l'interpellation de l'Etat et de ses démembrements ;
- la promotion de la coopération décentralisée ;
- l'appui au renforcement des capacités de gestion et de financement des collectivités territoriales ;
- l'appui à la mise en œuvre des stratégies et au suivi évaluation de la décentralisation ;
- la contribution à la formation et au perfectionnement des élus et du personnel administratif des collectivités territoriales ;
- la promotion des initiatives intercommunales et du travail en réseau entre les collectivités territoriales.

3.4.3. LES ORGANISATIONS DE LA SOCIETE CIVILE

Dans le contexte de la décentralisation, les Organisations de la Société Civile (OSC) jouent un rôle d'appui-accompagnement, de contrôle citoyen de l'action publique, d'interface entre les décideurs politiques et les populations et aussi de défenseur des droits et intérêts des populations.

A cet effet, les OSC se doivent de :

- interpellier l'Etat, les services déconcentrés et les collectivités territoriales sur leurs missions ;
- sensibiliser les citoyens sur leurs droits et devoirs ;
- contribuer au développement d'une culture de citoyenneté (participation des citoyens aux élections, à la mise en place et au fonctionnement des organes de consultation, de décision et de gestion) ;
- participer aux cadres de concertation pour le développement au plan régional et local ;
- contribuer à la promotion de la culture citoyenne avec un accent particulier sur les femmes et les jeunes.

Les OSC sont organisées en Conseil National des OSC (CN/OSC) et des conseils régionaux (CR/OSC) dans les 13 régions. Les coordinations communales sont en cours de mise en place afin de mieux jouer la carte de la gouvernance locale participative.

3.4.4. LES PARTIS ET FORMATIONS POLITIQUES

Aux termes de la Constitution, les partis et formations politiques concourent à l'animation de la vie

politique, à l'information et à l'éducation du peuple, ainsi qu'à l'expression du suffrage. Dans le cadre de la mise en œuvre de la décentralisation, ils ont pour rôles spécifiques de:

- conscientiser les citoyens sur les enjeux démocratiques de la décentralisation ;
- informer et sensibiliser les citoyens sur les textes relatifs à la mise en œuvre de la décentralisation ;
- susciter une plus grande participation des citoyens aux consultations électorales en l'occurrence locales ;
- contribuer à la formulation des politiques, programmes et plans de développement au niveau local ;
- promouvoir tout débat constructif visant à améliorer le processus de mise en œuvre de la décentralisation,
- Présenter des candidats aux fonctions de conseillers lors des élections municipales.

3.4.5 LE SECTEUR PRIVE

Dans le contexte de la décentralisation, les acteurs du secteur privé :

- assurent les activités de production, transformation, distribution et de prestations de services divers au bénéfice des populations des collectivités territoriales ;
- participent au développement du potentiel économique des collectivités territoriales ;
- participent aux cadres de concertation pour le développement au plan régional et local ;
- entretiennent des relations de partenariat avec les collectivités pour la réalisation des activités de développement.

Il faut également noter que depuis 2013, la Chambre de Commerce, d'Industrie et d'Artisanat (CCIA) a entrepris un chantier de déconcentration par la création de Chambres régionales de Commerce, d'Industrie et d'Artisanat (CRCIA) afin de mieux promouvoir le développement des économies locales. Ce projet est toujours en cours

3.4.6 LES PARTENAIRES TECHNIQUES ET FINANCIERS

Les Partenaires Techniques et Financiers (multilatéraux et bilatéraux) au Burkina Faso accompagnent et financent le processus de décentralisation à travers notamment deux outils que sont l'appui budgétaire et le financement des projets et programmes.

Au titre des partenaires multilatéraux, il y a le PNUD, la Banque Mondiale, l'Union européenne et l'UEMOA. Au titre des partenaires bilatéraux, il y a les Coopérations Allemande, Danoise, Française, Suisse, Autrichienne...

3.5. LES CADRES DE CONCERTATION

Au regard de la diversité et du nombre élevé d'acteurs et d'intervenants dans la mise en œuvre du processus de décentralisation, le souci d'efficience a nécessité la mise en place de structures et/ou

espaces de coordination/concertation tant au niveau national que local (régions et communes).

3.5.1. AU NIVEAU NATIONAL

Au niveau national, les cadres de concertation sont nombreux et variés. Les principaux sont :

3.5.1.1. LE CADRE NATIONAL DE CONCERTATION DES PARTENAIRES DU DEVELOPPEMENT RURAL DECENTRALISE (CNCPPDR)

Le CNCPPDR est un cadre multi-acteurs qui constitue un espace de dialogue entre l'Etat, les partenaires au développement, les collectivités territoriales, les organisations de la société civile, le secteur privé, les organisations professionnelles de producteurs et tous les acteurs concernés par le développement rural décentralisé. L'objectif est d'harmoniser et de créer les synergies nécessaires aux interventions sur le terrain. Le CNCPPDR a tenu sa première session en 2006.

3.5.1.2. LA CONFERENCE NATIONALE DE LA DECENTRALISATION (CONAD)

La CONAD, instance de pilotage, de coordination et de suivi de la mise en œuvre de la décentralisation est également un cadre de concertation qui permet la mobilisation sociale et politique des acteurs ainsi que l'animation de la concertation nationale sur la décentralisation.

3.5.1.3. LA COMMISSION NATIONALE DE LA COOPERATION DECENTRALISEE (CONACOD)

La CONACOD est une instance de concertation des acteurs de la coopération décentralisée au plan national, créée par décret n°2000-274/PRES/PM/MATS/MEF du 21 juin 2000 en vue de dynamiser les partenariats de coopération décentralisée.

En tant que structure de concertation, la CONACOD a pour missions de promouvoir la coopération décentralisée basée sur la concertation des acteurs et la recherche d'une meilleure couverture spatiale des partenariats. A ce titre, elle est chargée en collaboration avec la DGCOD, l'ARBF et l'AMBF de promouvoir la coopération décentralisée.

Cette structure à travers son assemblée générale n'a véritablement pas fonctionné en raison des contraintes budgétaires et des difficultés à réunir les personnalités membres de la CONACOD.

3.5.1.4. LE COMITE NATIONAL DES FINANCES LOCALES (CONAFIL)

Régi par arrêté conjoint n°2009-029/MATD/MEF du 10 avril 2009, le CONAFIL est une structure d'analyse et de prospective sur les finances locales. Il est présidé par le Directeur Général des Collectivités Territoriales (DGCT) secondé par le Directeur Général du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP) ou son représentant (Vice-président).

Le CONAFIL est chargé de:

- collecter, de traiter, de stocker et de publier des données sur les finances locales ;
- organiser des consultations et des concertations en vue de formuler des propositions sur les questions touchant aux finances locales ;

- assurer le rôle de correspondant de l'Observatoire Régional des Finances Locales (ORFL) rattaché au Partenariat pour le Développement Municipal (PDM) – Module Afrique de l'Ouest et Afrique Centrale.

Le Comité National des Finances Locales (CONAFIL) dispose d'un Secrétariat Permanent qui est assuré par le Directeur des Finances Locales du ministère en charge de la Décentralisation. Le secrétariat permanent est chargé de préparer et de soumettre au CONAFIL les dossiers techniques touchant aux finances locales et qui requièrent l'avis de celui-ci.

Il collecte auprès des administrations (collectivités territoriales, Etat, autres institutions), les données économiques, financières et statistiques et élabore un rapport annuel sur la situation financière des collectivités territoriales du Burkina Faso.

3.5.1.5. LA COMMISSION TECHNIQUE INTERMINISTERIELLE (CTI)

Créée par arrêté conjoint n°2006-068/MATD/MFB du 20 novembre 2006, la Commission Technique Interministérielle (CTI) dispose d'instances régionales que sont les Commissions Techniques Régionales (CTR). Elles sont chargées de l'examen et de l'approbation des documents budgétaires ainsi que de l'appui aux collectivités territoriales. Pour ce faire, la Commission Technique Interministérielle entreprend des missions auprès des collectivités territoriales ou organise des sessions de formation au profit des élus locaux, des personnels des services techniques locaux et des membres des CTR.

La CTI est présidée par le Directeur général des Collectivités territoriales secondé par le Directeur général du Budget qui en assure la vice-présidence. Le Directeur des finances locales de la DGCT assure les fonctions de Secrétaire permanent. La CTR est présidée par le Secrétaire Général de Région secondé par le représentant de la direction générale du budget au niveau régional.

3.5.1.6. LE CADRE SECTORIEL DE DIALOGUE-DECENTRALISATION ET SECURITE (CSD-DS)

Le Cadre sectoriel de dialogue « Décentralisation et Sécurité » a été institué dans le cadre du suivi et de l'évaluation de la SCADD. Il est chargé de superviser la mise en œuvre des plans d'actions des référentiels sectoriels de planification dont les actions concourent à la mise en œuvre de la SCADD.

Le CSD « Décentralisation et Sécurité » est composé de l'ensemble des acteurs de la décentralisation et de la sécurité qui veillent à la mise en œuvre des politiques et stratégies du secteur dont le Cadre stratégique de mise en œuvre de la décentralisation (CSMOD).

3.5.1.7. LE COMITE MIXTE GOUVERNEMENT-PTF

Le comité mixte gouvernement-PTF est un cadre formel de concertation entre le Gouvernement et les partenaires techniques et financiers sur la décentralisation institué depuis 2008. Son existence constitue un acquis majeur en matière de pilotage et de coordination du processus de décentralisation. Il dispose de cellules de travail appelées « cellules thématiques », lesquelles travaillent sur des thèmes

variés relatifs à la décentralisation.

3.5.1.8. RENCONTRE ELUS LOCAUX ET ELUS NATIONAUX

Les rencontres périodiques de concertation entre les élus nationaux et les élus locaux ont été instituées depuis 2005. Elles constituent des espaces d'échanges entre les députés de l'Assemblée nationale et les élus locaux des différentes collectivités territoriales sur des thèmes d'actualité dans le cadre de la mise en œuvre du Plan Stratégique de Développement du Parlement du Burkina Faso (PSDP) financé par le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD).

3.5.1.9. RENCONTRE GOUVERNEMENT-ELUS LOCAUX

La rencontre gouvernement-élus locaux constitue un espace d'échanges entre les élus et le gouvernement sur les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de la décentralisation et sur les solutions envisageables pour la promotion du développement à la base. La 4^{ème} rencontre s'est tenue en 2013 et a réuni l'ensemble des collectivités territoriales du Burkina autour des membres du gouvernement.

3.5.2. AU NIVEAU LOCAL :

Les cadres de concertation au niveau local (régions, provinces et communes) sont :

- les Cadres de Concertation Régionaux (CCR) ;
- les cadres de concertation provinciaux (CCP) ;
- les cadres de concertation communaux (CCCo) ;
- les CORED.

Ces instances constituent des cadres de concertation qui rassemblent tous les acteurs de la décentralisation et du développement local aux niveaux régional, provincial et communal.

Si l'existence de ces cadres peut être considérée comme un acquis, il reste néanmoins qu'il s'agit d'une existence formelle. Dans les faits, ils ne sont pas fonctionnels pour diverses raisons, la principale étant le manque de ressources financières et matérielles.

Cette non fonctionnalité des cadres de concertation est une préoccupation qui a été exprimée par les gouverneurs de région lors de la 4^{ème} session de la CONAD tenue en novembre 2013.

Toutefois, il faut relever la tenue effective des CORED dans les treize (13) régions du Burkina en octobre 2012. Ces sessions ont été l'occasion pour les acteurs locaux de la décentralisation d'échanger sur la mise en œuvre du processus de décentralisation en général et sur le fonctionnement des collectivités territoriales en particulier.

PARTIE 2 : DISCUSSION ET ANALYSES

Dans cette partie, il s'est agi de faire une analyse critique des cadres juridique (chapitre 1), institutionnel et organisationnel de la décentralisation (chapitre 2) mais aussi le pilotage et la coordination du processus (chapitre 3) afin de relever les acquis et les insuffisances pour d'éventuelles recommandations.

CHAPITRE 1. ANALYSE CRITIQUE DU CADRE JURIDIQUE DE LA DECENTRALISATION

Il s'agit, dans ce chapitre de porter un regard critique sur les cadres législatif et règlementaire.

1.1. ANALYSE DU CADRE LEGISLATIF

L'analyse du cadre législatif fait ressortir des acquis et des insuffisances assorties de recommandations pour consolider les acquis et lever les insuffisances.

L'acquis majeur du processus de décentralisation au niveau du cadre législatif est la communalisation intégrale du territoire consacrée par le CGCT. Cette disposition traduit la volonté de l'Etat de partager ses responsabilités avec les collectivités territoriales dans le respect du principe de subsidiarité.

Avec la loi n°027-2006/AN du 21 décembre 2006, portant régime juridique applicable aux emplois et aux agents des collectivités territoriales et ses règlements d'application, les acquis découlent du fait que les collectivités territoriales, ont le droit de recruter, de former leur personnel propre et de les intégrer progressivement dans une carrière professionnelle au sein d'une fonction publique territoriale. Sur la base de cette loi, deux promotions d'une centaine d'agents ont été recrutées et formés dans les Instituts Régionaux d'Administration (IRA) pour renforcer les capacités des communes rurales.

Enfin, la loi n°14-2006/AN du 9 mai 2006, portant détermination des ressources financières et des charges des collectivités territoriales donne aux collectivités territoriales les grandes orientations sur l'élaboration et le vote de leur budget, mais aussi détermine leurs ressources et leurs charges financières. Cela constitue un acquis majeur pour la mobilisation des ressources financières pour financer les projets de développement local. Le tableau ci-dessous donne un aperçu des acquis par loi. Il fait ressortir également les insuffisances de même que les recommandations pour parfaire le cadre juridique de la décentralisation.

Tableau 1 : Synthèse des acquis, insuffisances et recommandation par texte législatifs

| Intitulé de la loi | Acquis de la loi | Lacunes et/ou insuffisances d'application | Recommandations |
|---|--|---|--|
| <p>Loi n°055-2004/AN du 21 décembre 2004, portant code général des collectivités territoriales au Burkina Faso</p> | <ul style="list-style-type: none"> - la création de conditions d'une gouvernance locale participative ; - la mise en place d'une administration de proximité en vue d'assurer un service public aux populations ; - la création et la mise en place des structures locales représentant le pouvoir central (Gouvernorat) pour accompagner la décentralisation (art. 3 CGCT) ; - l'unification du corpus juridique de la décentralisation ; - le transfert des compétences et de ressources de l'Etat aux collectivités territoriales ; - la création de structures de financement pour assurer l'appui | <ul style="list-style-type: none"> - la faible appropriation de la loi par les différents acteurs pour diverses raisons (analphabétisme, manque de formation, non traduction du texte en langues locales, etc.) ; - le manque de précision des attributions des commissions permanentes des conseils de collectivités territoriales ; - l'absence de dispositions définissant la délégation spéciale ; - l'absence d'obligation de résidence du maire ; - l'absence de dispositions prévoyant les circonstances exceptionnelles parmi les cas de dissolution des conseils de CT ; - Absence de critères bien définis pour la nomination du Secrétaire Général de CT (article 289 CGCT) ; - Absence de textes juridiques (lois) portant détermination des limites territoriales des | <p>reliure le CGCT pour combler les insuffisances relevées, notamment pour :</p> <ul style="list-style-type: none"> - prévoir la situation de circonstances exceptionnelles parmi les cas de dissolution des conseils de CT ; - préciser les attributions des commissions permanentes des conseils de collectivités territoriales ; - définir la délégation spéciale ; - clarifier les modalités de nomination des SG ; - une obligation de résidence du maire et des adjoints au maire dans la commune où ils ont été élus ; etc. <p>Elaborer des textes (lois) portant détermination des limites des CT</p> |

| Intitulé de la loi | Acquis de la loi | Lacunes et/ou insuffisances d'application | Recommandations |
|---|---|---|---|
| | <p>technique et financier aux collectivités territoriales, notamment le Fonds Permanent pour le Développement des Collectivités Territoriales (art. 141 CGCT) ;</p> <ul style="list-style-type: none"> - l'organisation du pilotage et de l'appui-conseil au processus de mise en œuvre de la décentralisation ; - le droit des collectivités territoriales à s'administrer librement et à gérer des affaires propres en vue de promouvoir le développement à la base et de renforcer la gouvernance locale | <p>collectivités territoriales (régions par exemple)</p> | |
| <p>Loi n°027-2006/AN du 21 décembre 2006, portant régime juridique applicable aux emplois et aux</p> | <ul style="list-style-type: none"> - l'unification du cadre juridique applicable aux agents et aux emplois des CT ; - le recrutement et la formation initiale d'agents à l'ENAM et | <ul style="list-style-type: none"> - l'absence d'organisation de concours professionnels pour les agents communaux ; - l'absence de plan de carrière pour les agents des collectivités territoriales ; - la confusion de statuts pour les agents | <ul style="list-style-type: none"> - La consolidation de l'IRA de l'Est et son érection comme école nationale dédiée à la formation des acteurs de la décentralisation ; la relecture de la loi 027 pour établir |

| Intitulé de la loi | Acquis de la loi | Lacunes et/ou insuffisances d'application | Recommandations |
|---|--|--|--|
| agents des collectivités territoriales | dans les IRA au profit des CT ; - la création d'une fonction publique territoriale. | communaux ; - la faible appropriation du contenu de la loi 027 par les acteurs ; - l'absence d'une école de formation spécifique aux CT. | un plan de carrière pour les agents communaux ; - l'organisation des concours professionnels pour les agents communaux ; - la création d'un seul statut pour les agents des collectivités territoriales ; - la promotion d'une fonction publique territoriale attractive ; - la formation des acteurs pour une meilleure appropriation de la loi 27. - Faire une inscription budgétaire pour la prise en charge des questions liées au renforcement des capacités des agents (la fixation d'un quota aux CT pour leur contribution à la formation de leurs agents). |
| | - la détermination des ressources | - les difficultés dans les mécanismes de | - la révision de la clé de répartition |

| Intitulé de la loi | Acquis de la loi | Lacunes et/ou insuffisances d'application | Recommandations |
|---|---|---|--|
| Loi n°14-2006/AN du 9 mai 2006 portant détermination des ressources financières et des charges des collectivités territoriales | financières des CT ; - l'encadrement juridique des finances locales. | mobilisation des ressources (lourdeur des procédures) ; - l'insuffisance de la matière imposable ; - la rigidité de la fiscalité locale (l'assiette fiscale est fixée par la loi sans possibilité de modulation par les CT) ; - la non prise en compte de toutes les ressources et les charges des collectivités territoriales ; - les règles d'élaboration et d'exécution du budget local qui sont mises en œuvre dans le cadre de la tutelle financière limitent juridiquement l'autonomie financière des CT (Etat de la décentralisation 2010, page 34) ; - l'inégalité dans la répartition des ressources financières recouvrées entre l'Etat et les collectivités territoriales ; | des ressources financières mobilisées en faveur des collectivités territoriales ; - la simplification des procédures par une revue du FPDCT ; - la définition de la notion de recette budgétaire propre des CT ; - l'octroi d'un pouvoir fiscal aux CT. |

Source : *Rapport de l'état des lieux de la décentralisation au Burkina Faso : 2006 - 2014*

1.2. ANALYSE CRITIQUE DU CADRE REGLEMENTAIRE

Le cadre réglementaire est assez complet. Venant en application des lois, les textes réglementaires consolident les acquis de celles-ci. Quant aux insuffisances, en sus de celles énoncées au niveau des lois on peut citer :

- la faible appropriation des textes réglementaires qui demeure une préoccupation partagée par l'ensemble des différents acteurs. C'est cette situation qui explique les difficultés d'application des textes par les élus locaux et les services déconcentrés¹. En effet, selon les résultats de l'enquête de l'état des lieux de la décentralisation, 51,2% des communes urbaines et 34,7% des communes rurales affirment rencontrer des difficultés dans l'application des textes²,
- l'insuffisance de mesures d'accompagnement pour la mise en œuvre des différents textes réglementaires. Ainsi, pour l'ensemble des décrets portant transfert de compétences et de ressources de l'Etat aux collectivités territoriales, les élus ont relevé l'insuffisance de ressources humaines qualifiées et financières pour l'exercice de ces compétences.
- les difficultés rencontrées dans l'application du règlement intérieur-type du conseil de collectivité territoriale au regard du manque de précision des matières dans lesquelles le Secrétaire Général peut recevoir délégation de signature.
- l'ambiguïté, relevée par certains élus, des textes portant modalités de mise à disposition des agents de la fonction publique auprès des collectivités territoriales et gestion de leur carrière.

Pour pallier ces nombreuses difficultés et insuffisances, les recommandations des élus portent entre autres sur :

- la relecture des textes réglementaires pour lever les insuffisances,
- la prise de mesures d'accompagnement pour permettre l'application effective des textes réglementaires.

Cet arsenal de textes juridiques témoigne de la richesse et de l'abondance du cadre législatif et réglementaire du Burkina Faso et au regard des difficultés et insuffisances de ces textes, notre première hypothèse secondaire « *le cadre juridique est bien fourni avec quelques difficultés d'application* » se trouve confirmée.

Ces difficultés d'applications pourraient être liées au cadre institutionnel et organisationnel.

¹Projet de PSAD, MATDS juillet 2015 ;

² Etat des lieux de la décentralisation 2006-2014, SP/CONAD, 2015

CHAPITRE 2. ANALYSE CRITIQUE DU CADRE INSTITUTIONNEL ET ORGANISATIONNEL DE

LA DECENTRALISATION

2.1. LES ACQUIS

Les acquis majeurs à relever dans le processus de décentralisation au Burkina Faso sont :

- la communalisation intégrale du territoire consacrée par le CGCT avec la mise en place effective depuis les élections d'avril 2006, d'organes délibérants dans treize (13) régions collectivités territoriales et dans trois cent cinquante et une (351) communes composées de quarante-neuf (49) communes urbaines et de trois cent deux (302) communes rurales ;
- l'existence entre 2013 et 2014 d'un ministère à part entière chargé de la décentralisation
- la mise en place de la CONAD et de son secrétariat permanent qui constitue une avancée majeure dans l'accompagnement des collectivités, le suivi-évaluation de la décentralisation et la réflexion prospective sur le processus de décentralisation.

2.2. LES INSUFFISANCES

Les insuffisances relevées se résument ainsi qu'il suit :

- le découpage actuel du territoire en collectivités territoriales rencontre des difficultés d'articulation des actions de développement entre les deux types de collectivités territoriales (commune et région) et entre circonscriptions administratives et collectivités territoriales (commune et département, région circonscription administrative et région collectivité territoriale) créant ainsi des empiétements et des conflits de compétences entre autorités ;
- le cadre actuel de certaines communes présente des limites pour l'appropriation sociale de la décentralisation dans certaines communes (absence de sentiment fort d'appartenance à la commune du fait du très grand éloignement de certains villages du chef-lieu de commune) ;
- la situation de la région collectivité territoriale est sujet à débat aujourd'hui au regard du rôle des deux niveaux ; avant l'adoption du CGCT en 2004, le niveau supérieur de la décentralisation était la province. Cela pourrait être perçu comme une hésitation de la part de l'Etat et des acteurs ;
- la suppression du MATD en novembre 2014 suite au changement de régime: la création du MATD en 2013 était perçue comme l'affirmation de la volonté politique en faveur d'une visibilité et d'un meilleur accompagnement de la décentralisation par les autorités nationales. De ce fait, on peut s'interroger sur les raisons et l'incidence de la suppression du MATD en novembre 2014. Ne serait-ce pas là la preuve d'un déficit

d'appropriation politique de la décentralisation pouvant influencer négativement sur l'appui de l'Etat à la décentralisation ;

- le contexte de la transition politique a induit la dissolution des organes délibérants et exécutifs des collectivités territoriales, laissant redouter par certains un recul de la démocratie locale et de la citoyenneté avec la mise en place des délégations spéciales.

En somme, l'instabilité institutionnelle au Burkina Faso n'est pas sans conséquence sur le pilotage du processus de la décentralisation. Elle dénote de l'hésitation des autorités à faire de la décentralisation une véritable politique avec un encrage stable permettant de mettre en œuvre des orientations durables et de les évaluer périodiquement. En outre cette situation ne permet pas aux structures chargées du pilotage d'être opérationnelles car ces structures sont permanemment en reconstruction/restructuration, laissant peu de temps pour l'exécution des missions. L'application des textes législatifs et règlementaires se trouve également compromise au profit des multiples relectures et des adaptations.

De ce qui précède, notre deuxième hypothèse secondaire « *les approches institutionnelle et organisationnelle des instances et structures de pilotages de la décentralisation sont hésitantes* » est confirmée.

2.3. LES PROPOSITIONS DE SOLUTIONS/RECOMMANDATIONS

Pour pallier ces insuffisances, il serait opportun de :

- réfléchir sur un redécoupage des collectivités territoriales pour d'une part, les adapter à un espace géographique convenable et d'autre part, permettre l'appropriation sociale par la population et une meilleure articulation des actions de développement ;
- réfléchir à une réorganisation des circonscriptions administratives et assurer la présence des services techniques déconcentrés à tous les niveaux pour mieux accompagner la décentralisation. Comme aux premières heures de la communalisation intégrale, la pertinence de l'existence du département reste posée. Une province bien équipée et dotée de personnel suffisant et bien formé (les préfets pourraient être redéployés dans les Hauts-commissariats) assurerait mieux l'appui conseil aux communes ;
- veiller à la création d'un ministère pleinement en charge de la décentralisation

CHAPITRE 3. ANALYSE CRITIQUE DU PILOTAGE ET DE LA COORDINATION DU PROCESSUS DE DECENTRALISATION

3.1. LES ACQUIS

Les acquis enregistrés dans le cadre du pilotage et de la coordination du processus se présentent comme ci-dessous.

3.1.1. AU NIVEAU DES INSTANCES DE PILOTAGE, DE COORDINATION ET DE SUIVI DU PROCESSUS DE DECENTRALISATION

On peut noter au niveau de la CONAD, les acquis ci-après :

- la régularité de la tenue des sessions de la CONAD : tenue des quatre (4) sessions de la CONAD avec la validation des plans d'actions triennaux (PAT) 2008-2010, 2010-2012, 2012-2014 et le plan d'actions intérimaire (PAI) 2014-2015 de même que les rapports de suivi des différents plans ci-dessus cités,
- la mise en place d'un panier commun (Accord de Financement Commun-AFC) pour le financement des activités contenues dans les plans d'actions triennaux.
- la réalisation d'une étude relative à l'organisation de la CONAD et de son secrétariat permanent. Cette étude, validée à la 3^{ème} session de la CONAD a permis de prendre les décisions suivantes :
 - la tenue tous les deux ans de la session de la CONAD ;
 - l'organisation des conférences régionales de la décentralisation (CORED) ;
 - la mise en place des cellules ministérielles « décentralisation » ;
 - la mise en place des cellules régionales de suivi-évaluation.

3.1.2. AU NIVEAU DES STRUCTURES DE MISE EN ŒUVRE

Tous les conseils régionaux disposent de sièges et d'équipements minimum pour assurer le service public aux populations. Il en est de même pour la quasi-totalité des communes en ce qui concerne les sièges des mairies. Elles sont dotées d'organes exécutifs et d'organes délibérants. Lesdits organes ont été dissous en novembre 2014 suite à la crise socio-politique intervenue au Burkina Faso. Les conseils de collectivités élus ont cédé la place à des délégations spéciales composées de membres désignés et présidées par les représentants de l'Etat pour continuer la conduite du processus de développement local entamé par les élus locaux.

3.1.3. AU NIVEAU DES STRUCTURES D'APPUI A LA MISE EN ŒUVRE DE LA DECENTRALISATION

Les structures d'appui à la mise en œuvre de la décentralisation notamment les projets et programmes, le FPDCT, les structures faitières des collectivités territoriales (AMBF, ARBF) et les PTF ont enregistré de nombreux acquis qui peuvent être synthétisés comme suit :

- renforcement des capacités des collectivités territoriales : formations, voyages d'études, dotation de sièges, acquisition d'équipement ;
- mise à disposition de référentiels stratégiques et opérationnels (guides, SNRC-AD...),

- appui à l'élaboration des PCD et PRD ;
- mobilisation de ressources financières pour la réalisation de Programmes d'Investissement Public (PIP) ;
- promotion de la coopération décentralisée : jumelage....

3.1.4. AU NIVEAU DES CADRES DE CONCERTATION

Les principaux acquis enregistrés au niveau des cadres de concertation peuvent être énumérés comme suit :

- l'existence même des cadres de concertation constitue un acquis important car ce sont des espaces devant faciliter les échanges, l'harmonisation des méthodes d'intervention, la création de synergies et la coordination des actions ;
- la tenue effective des sessions des CORED en 2012;
- l'implication des autorités régionales dans l'accompagnement de la gouvernance régionale à travers la présidence par certains gouverneurs de cadres de concertations régionales.

3.2. LES INSUFFISANCES

Les insuffisances au niveau du pilotage, de la coordination et du suivi de la décentralisation sont nombreuses. Elles sont examinées ici à travers les insuffisances et difficultés rencontrées par les différentes instances et structures.

3.2.1. AU NIVEAU DES INSTANCES DE PILOTAGE, DE COORDINATION ET DE SUIVI DU PROCESSUS DE DECENTRALISATION

L'efficacité du pilotage et de la coordination du processus de décentralisation dépend d'un certain nombre de facteurs notamment :

- la structure organisationnelle du ministère ;
- la qualité et la suffisance des ressources humaines aussi bien dans les structures centrales que déconcentrées du ministère ;
- la cohérence des attributions des différentes structures du ministère ;
- la disponibilité des ressources matérielles, financières et logistiques.

Au regard de l'ensemble de ces facteurs, il apparaît que les services techniques du MATD ont une faible capacité opérationnelle à piloter et à coordonner le processus de décentralisation. L'impression générale qui se dégage de ce pilotage approximatif du processus est que le ministère en charge de la décentralisation, à travers ses structures, a du mal à affirmer son leadership dans le pilotage et la coordination du processus et en définitive semble être à la remorque des PTF qui piloteraient en réalité le processus.

L'assemblée générale de la CONAD, ne met pas suffisamment en symbiose le niveau local et

le niveau central. En effet, ses sessions qui devraient se tenir à la suite de celles des CORED, ne le sont pas dans la pratique, ce qui constitue un handicap dans la remontée de l'information. Aussi, les décisions et recommandations prises lors de celles-ci ne connaissent pas toujours une exécution conséquente.

Par ailleurs, il a été observé que seuls les ministères membres de la CONAD ont effectivement mis en place les « cellules ministérielles-décentralisation » mais celles-ci connaissent des difficultés de fonctionnement du fait de la faiblesse des ressources financières et matérielles et de la faible capacité technique de leurs membres.

Au titre toujours de la CONAD, la faible présence des OSC en son sein constitue une insuffisance qu'il convient de relever.

Enfin, la suppression du MATD (ministère plein) en novembre 2014 apparaît comme un pavé jeté dans la mare de la décentralisation. En effet, la création du MATD en 2013 était perçue comme l'affirmation de la volonté politique en faveur d'une visibilité et d'un meilleur accompagnement de la décentralisation par les autorités nationales. Aussi, était-il attendu de ce ministère en charge de la tutelle administrative des collectivités, un appui conséquent à une gouvernance locale plus affirmée et un pilotage et une coordination plus efficace du processus de décentralisation. On peut donc raisonnablement s'interroger sur les raisons et l'incidence de la suppression du MATD en novembre 2014. Ne serait-ce pas là la preuve d'un déficit d'appropriation politique de la décentralisation pouvant impacter négativement sur le pilotage et la coordination du processus ?

Aussi, si les textes règlementaires organisant les structures du ministère sont clairs, il n'en demeure pas moins que le SP/CONAD, sensé intervenir au niveau stratégique à travers la définition des orientations et le suivi de leur mise en œuvre intervient au niveau opérationnel, créant un conflit de compétence avec les structures telles que la DGD, la DGFPT, la DGCOD, la DGESS, etc. Cette situation est loin de favoriser un climat propice à un pilotage réussi du processus de décentralisation.

Les tutelles technique et financière sont assurées respectivement par le Ministère en charge de la décentralisation et celui en charge des finances. Cette situation n'est pas de nature à faciliter le pilotage par un seul ministère. Pour preuve, le recrutement des 1000 agents annoncés en 2013 par le Premier Ministre a été mis en branle administrativement par le MATD tandis que le MEF n'a pas suivi le même dynamisme. Ainsi, trois (03) ans après, le recrutement se fait toujours attendre.

Le pilotage du processus de la décentralisation est donc difficilement assumé par le MATD et ses structures.

Il existe d'autres insuffisances relatives au pilotage et à la coordination du processus de décentralisation mais déjà signalées au niveau des lacunes des textes législatifs et réglementaires.

3.2.2. AU NIVEAU DES STRUCTURES DE MISE EN ŒUVRE.

La capacité des CT à assurer efficacement la mise en œuvre de la décentralisation est limitée par la faiblesse des ressources humaines, financières, matérielles et logistiques qui leur sont allouées. En outre, elles n'ont pas eu la plénitude des compétences et des ressources nécessaires à l'accomplissement de leurs missions. Autre difficulté est le non transfert de compétences et ressources aux régions collectivités alors prévues dans le CGCT adoptée en 2004. Il s'agit là aussi d'une hésitation de l'Etat dans la mise en œuvre d'une loi votée il y a plus de 10 ans.

3.2.3. AU NIVEAU DES STRUCTURES D'APPUI A LA MISE EN ŒUVRE DE LA DECENTRALISATION

Les difficultés et insuffisances liées aux structures d'appui notamment les projets et programmes et les PTF se rapportent surtout à :

- la faible synergie d'actions entre les projets et programmes,
- l'insuffisante harmonisation de leurs méthodes d'intervention
- la très forte influence des PTF sur la conduite du processus de décentralisation.

Cette situation révèle la faible capacité de l'Etat à exercer son leadership sur cette catégorie d'acteurs en vue de fédérer les énergies et ressources pour donner un souffle fort à la décentralisation.

3.2.4. AU NIVEAU DES CADRES DE CONCERTATION

Les insuffisances et lacunes relevées au niveau des cadres de concertation se déclinent comme suit :

- le foisonnement des structures de concertation des acteurs de développement créant ainsi une certaine confusion sur le terrain ;
- la non fonctionnalité des cadres de concertation surtout au niveau local: en effet, ces cadres ont une existence formelle mais non opérationnelle. Le fonctionnement de la majorité de ces cadres de concertation est financé par les projets et programmes. A l'échéance des projets, ils entrent en léthargie ou cessent complètement leurs activités ;
- la non définition des formes de relation de travail et l'absence de cadre formel de concertation entre la région collectivité et les communes constituant le territoire régional ;

- la faible fonctionnalité de la CONACOD. Cette instance qui devait contribuer à insuffler une nouvelle dynamique à la coopération décentralisée n'a véritablement pas fonctionné en raison de contraintes budgétaires et des difficultés à réunir les personnalités membres de la CONACOD.

En somme, sans cadre de concertation efficace, aucune mesure ne peut faire l'objet d'une véritable appropriation par ses acteurs. Le ministère en charge de la décentralisation n'a pas pu faire de ces cadres de concertation des cadres de réflexion et de dynamisation du processus de la décentralisation au Burkina Faso.

Avec des instances à faible capacité, des structures de mise en œuvre n'ayant pas les compétences et capacités requises et des PTF dont les méthodes et modes d'intervention diffèrent, des cadres de concertation non fonctionnels on peut retenir que « *le leadership dans le pilotage et la coordination de la décentralisation est insuffisamment assumé par l'Etat à travers le ministère en charge du pilotage du processus* ». Notre hypothèse secondaire 3 se trouvent être confirmée.

3.3. LES PROPOSITIONS DE SOLUTIONS/RECOMMANDATIONS

De ces difficultés et insuffisances, on retient les recommandations suivantes :

3.3.1. AU NIVEAU DES INSTANCES DE PILOTAGE, DE COORDINATION ET DE SUIVI DU PROCESSUS DE DECENTRALISATION

Le pilotage, la coordination et le suivi efficaces du processus de décentralisation requiert un certain nombre de mesures. Les propositions et recommandations formulées à ce sujet se présentent comme suit :

- le renforcement des capacités organisationnelles et managériales des structures la redéfinition de la CONAD comme instance suprême de la prospective et du pilotage stratégique de la décentralisation;
- l'élaboration et la mise en œuvre du Schéma National Décentralisation-Déconcentration.

3.3.2. AU NIVEAU DES STRUCTURES DE MISE EN ŒUVRE DU PROCESSUS

Les recommandations sont :

- adopter un statut de l' élu local ;
- opérationnaliser les 21 décrets portant transfert des compétences et des ressources de l'Etat aux collectivités territoriales adoptés en 2014 ;
- doter les collectivités territoriales de moyens humains, matériels et financiers conséquents.

3.3.3. AU NIVEAU DES STRUCTURES D'APPUI A LA MISE EN ŒUVRE DE LA DECENTRALISATION

Au niveau de ces structures les recommandations sont formulées comme ci-dessous ;

- assurer une coordination stratégique des projets et programmes intervenant dans le domaine de la décentralisation particulièrement :
 - leur alignement sur la SNRC-AD en matière de renforcement des capacités des collectivités territoriales ;
 - l'élaboration de leurs cadres logiques axés sur le CSMOD ;
 - le suivi évaluation des interventions en relation avec le CNSE ;
- réorienter et réorganiser le FPDCT pour le rendre plus performant.

3.3.4. AU NIVEAU DES CADRES DE CONCERTATION

La principale recommandation est celle de la dynamisation des CCR, CORED, CCP et CCCO, cadres reconnus comme instances de discussions et d'échanges sur le processus de développement local et de promotion de la gouvernance locale.

La relecture de certaines dispositions relatives à ces cadres pourrait être envisagée en vue de l'allègement de l'organisation desdits cadres et de faciliter la mobilisation des ressources nécessaires à leur fonctionnement.

Conclusion

Le souci du développement socioéconomique du Burkina Faso a conduit le Gouvernement à adopter la décentralisation comme mode de gouvernance et d'administration gage d'un développement participatif, endogène et amorcé et conduit à partir de la base en cohérence avec les politiques nationales. La décentralisation est mise en œuvre par tous les partisans du développement local avec des approches, des actions et des méthodologies, des zones d'intervention variées, d'où la nécessité de la mise en place d'un dispositif de pilotage et de coordination.

Pour l'opérationnalisation de cette politique, trois principales lois ont été adoptées et leurs textes d'application pris.

Ces lois couvrent l'ensemble des volets du processus même si des difficultés et des insuffisances sont constatées dans leur application. Le cadre juridique qui régit la décentralisation au Burkina Faso est donc bien fourni mais comporte des insuffisances et les acteurs éprouvent des difficultés dans leur application. La relecture de ces textes et la prise de mesures idoines pour leur applicabilité sont recommandées.

En plus de ce cadre juridique, le Gouvernement Burkinabé a mis en place des institutions, des structures et instances pour piloter et coordonner le processus de la décentralisation. Au nombre de ces acquis, on note :

- la communalisation intégrale du territoire et la création des régions collectivités territoriales,
- l'existence d'un ministère en charge de la décentralisation entre 2013 et 2014 ;
- la création de structures opérationnelles au sein du ministère en charge de la décentralisation ;
- la mise en place de la CONAD et de son secrétariat permanent qui en remplacement de la CND constitue une avancée majeure dans l'accompagnement des collectivités ;
- la création au sein du SP/CONAD du CNSE de la décentralisation ;
- l'engagement de la réflexion prospective sur le processus de décentralisation.

Le fonctionnement de ces structures a connu un certain nombre de difficultés dont entre autres :

- les difficultés d'articulation des actions de développement entre les deux types de collectivités territoriales (commune et région) et entre circonscriptions administratives et collectivités territoriales (commune et département, région circonscription administrative et région collectivité territoriale) créant ainsi des empiétements et des conflits de compétences entre autorités ;
- la suppression du ministère plein chargé de la décentralisation en novembre 2014 suite au changement de régime: la création du MATD en 2013 était perçue comme l'affirmation de la volonté politique en faveur d'une visibilité et d'un meilleur accompagnement de la décentralisation par les autorités nationales.

- la dissolution des organes délibérants et exécutifs des collectivités territoriales, laissant redouter par certains un recul de la démocratie locale et de la citoyenneté avec la mise en place des délégations spéciales.

L'instabilité institutionnelle et les fréquentes mutations des structures au Burkina dénotent donc de l'hésitation des autorités à faire de la décentralisation une véritable politique avec un encrage stable. Pour pallier cette insuffisance, la création d'institutions fortes et mieux organisées pour répondre aux exigences de la décentralisation s'impose.

Aussi, pour le succès dans la conduite du processus, l'Etat à travers le ministère en charge de la décentralisation doit imprimer une ligne de conduite et coordonner les contributions des différents acteurs. Dans le cadre du processus au Burkina Faso, force est de constater que le leadership dans le pilotage et la coordination de la décentralisation est insuffisamment assumé par l'Etat. On note :

- des instances de pilotage et de coordination à faible capacité ;
- des structures de mise en œuvre n'ayant pas les compétences et capacités requises ;
- des PTF dont les méthodes et modes d'intervention diffèrent ;
- des cadres de concertation non fonctionnels.
- un Etat impuissant face aux multiples exigences des acteurs du processus en termes de :
 - renforcement des capacités des acteurs centraux et locaux ;
 - coordination des actions des PTF et des autres acteurs « externes » ;
 - dynamisation des cadres de concertation locaux et nationaux ;

De ce qui précède, on retient donc à l'issue de cette étude que l'organisation et les mécanismes mis en place dans le cadre du pilotage du processus de décentralisation souffrent de l'instabilité institutionnelle et de l'approche hésitante de l'Etat ce qui ne permet pas au ministère en charge de la décentralisation d'afficher son leadership dans le pilotage du processus de la décentralisation.

Pour la suite du processus, l'enjeu majeur réside dans le succès de la définition/formulation préalable de la vision prospective de la décentralisation avant toute révision/élaboration de textes législatifs et règlementaires.

Cette étude n'a pas été conduite sans difficultés. Nombre de situations n'ont pas facilité le travail, constituant ainsi des limites à la présente étude. Il s'agit notamment de l'instabilité institutionnelle au niveau du ministère en charge de la décentralisation. En effet, entre 2014, date de début de l'étude et 2015, le ministère a été scindé ou fusionné trois fois. Les résultats de cette étude sont donc considérés sur la période d'avant 2016. Cette situation, bien que constituant une limite ne remet pas en cause les conclusions et les recommandations qui demeurent d'actualité.

Ouvrages et articles

- MATD, 2006, Cadre stratégique de mise en oeuvre de la décentralisation (CSMOD) (2006-2015), 59p;
- MATDS (2015), module de formation sur organisation, attribution et fonctionnement des délégations spéciales des collectivités territoriales, 100p;
- MATDS, (SP/CONAD), 2014; Enquête quantitative sur des lieux de la décentralisation, 65p, déc. 2014;
- MATDS, (SP/CONAD), 2015, état des lieux de la décentralisation au Burkina Faso, 2006-2014, 333p, juillet 2015;
- MATDS, 2013, audit organisationnel du ministère de l'administration territoriale, de la décentralisation et de la sécurité, 109p, avril 2013;
- MATD, 2011, Stratégie nationale de renforcement des capacités des acteurs de la décentralisation (SNRC-AD), 55p;
- MATDS, 2015, version provisoire de politique sectorielle de l'aménagement et de développement durable du territoire et de la décentralisation, 90p ;
- Loi n°055-2004/AN du 21 décembre 2004, portant Code général des collectivités territoriales au Burkina Faso (CGCT), décembre 2004 ;
- loi n°14-2006/AN du 9 mai 2006 portant détermination des ressources financières et des charges des collectivités territoriales ;
- loi n°027-2006/AN du 21 décembre 2006, portant régime juridique applicable aux emplois et aux agents des collectivités territoriales ;
- décret n°2014-155/PRES/PM/MATD/MATS/MEF du 10 mars 2014 portant création, composition, attributions, organisation et fonctionnement de la Conférence Nationale de la Décentralisation ;
- DECRET N°2013-749/PRES/PM/MATD du 13 septembre 2013. Portant organisation du Ministère de l'Aménagement du Territoire et de la Décentralisation;
- Bernard DAFFLON et Thierry MADIÈS, 2011, L'économie politique de la décentralisation dans quatre pays d'Afrique subsaharienne Burkina Faso, Sénégal, Ghana et Kenya, 362p;
- MATD, 2014, programme d'activités 2013, janvier 2014,
- MATD, 2015, programme d'activités 2014, janvier 2015;

Sites internet

- www.matd.gov.bf: juin 2014, juillet 2015 et février 2016 ;
- www.legiburkina.bf: juin 2014, juillet 2015 et février 2016.