

**Décentralisation au Burkina-Faso :
une approche en économie institutionnelle**

Thèse

présentée à la Faculté des sciences économiques et sociales
de l'Université de Fribourg (Suisse)

par

Abraham KY
du Burkina-Faso

pour l'obtention du grade de
Docteur ès sciences économiques et sociales

Acceptée par la Faculté des sciences économiques et sociales
le 18.02.2010 sur proposition de
Monsieur Prof. Bernard Dafflon (premier rapporteur) et
Monsieur Prof. Thierry Madiès (deuxième rapporteur)

Fribourg 2010

« La faculté des sciences économiques et sociales de l'Université de Fribourg (Suisse) n'entend ni approuver, ni désapprouver les opinions émises dans une thèse : elles doivent être considérées comme propres à l'auteur (Décision du Conseil de Faculté le 23 janvier 1990). »

Dédicace

A feu **Sima Catherine**, ma chère maman qui est partie dix jours exactement après la soutenance publique de cette thèse. Naan, tu peux reposer en paix, ta foi et ta générosité naturelle, ton humilité et ton intégrité forment un legs incommensurable. Ce legs-là, constituera pour moi un horizon indépassable tout au long de ce pèlerinage sur cette terre d'exil !

Remerciements

Pour deux raisons au moins, je me dois d'adresser mes premiers mots, chaleureux et de grande reconnaissance, au Prof. Bernard Dafflon, titulaire de la Chaire de finances publiques et de gestion des politiques publiques. La première raison tient en l'éthique de ce dernier, son éthique de l'humain d'où qu'il vienne. En effet, alors qu'il ne me connaissait ni d'Adam ni d'Eve, il a accepté, dès le départ et spontanément, de diriger la thèse qui en était au stade de projet. Deuxièmement, il a été un directeur rigoureux, enthousiaste et bien imprégné de la problématique de la thèse dont il a, du reste, été le premier lecteur et rapporteur attentionné.

Grand merci et cordiale reconnaissance au Prof. Thierry Madiès, titulaire de la Chaire d'analyse économique de la régionalisation et de la globalisation, pour avoir accepté d'assurer la lourde tâche de deuxième rapporteur de la thèse, mais aussi, pour l'honneur qui a été le mien d'avoir été associé par lui aux travaux de recherche sur l'économie politique de la décentralisation en Afrique dont il a assuré le pilotage.

Mes remerciements au Prof. Jean-Jacques Friboulet, titulaire de la Chaire d'histoire économique et d'économie du développement et par ailleurs l'un des plus burkinabè des lieux, pour avoir assuré la présidence du jury de soutenance publique de la thèse.

Amicale reconnaissance et remerciements spéciaux à mes ami(e)s et partenaires de l'association Unipartage pour l'appui financier ayant permis de rendre possible mon séjour helvétique. Une mention spéciale est adressée à toutes/tous les membres des différents comités successifs ainsi qu'à la présidente de l'association, Marie-France Kibtongo/Roux et toute sa famille, pour le constant dévouement amical et fraternel.

Ma reconnaissance au service des subsides de l'Université de Fribourg pour le salubre appui financier sans lequel la dernière année pour l'achèvement de la thèse n'aurait pas été possible.

Mes vifs remerciements et ma reconnaissance à Mme et Mr. Biland (Marly) pour le gîte, mais aussi, pour toutes les marques d'attention qui m'ont permis de surmonter certaines difficiles circonstances qui ont jalonné ma présence chez eux.

Cordiaux remerciements à Alissa pour l'amitié dont elle m'honore.

Je remercie mes amis et colocataires de Marly pour la convivialité.

J'exprime ma reconnaissance aux autorités du ministère de l'économie et des finances ainsi qu'à celles en charge de la fonction publique de mon pays pour m'avoir autorisé à entreprendre la présente recherche. La même expression de reconnaissance est adressée à mes

amis et collègues desdits ministères pour les différents soutiens dont j'ai pu bénéficier. De même, aux différentes administrations et institutions qui ont facilité la collecte des matériaux de la recherche, j'adresse mes remerciements.

Ma plus profonde gratitude est adressée à toute ma famille, entendue au sens bien de chez nous, pour sa patience et son soutien qui ne m'ont jamais fait défaut y compris pendant les douloureux moments de déchirements et de deuils. Loin de nos yeux pour toujours mais à tout jamais près de nos cœurs, cette thèse est également celle de nos chers défunts : notre frère Georges Alfred dit Fredo en 2007 (sacrée année 2007 qui fut très sombre pour moi à plus d'un titre!), nos mamans Henriette et Sima Catherine, respectivement, en 2008 et 2010.

J'adresse un merci spécial à ma fille, NENE STHELLA, pour sa longue patience.

Marly, le 26/05/ 2010

Table des matières

Abréviations et acronymes	4
Liste des encadrés.....	6
Liste des figures	7
Liste des Tableaux.....	8
Introduction	9
1. Concepts et fondements de la décentralisation.....	19
1.1. Les Approches de définition de la décentralisation	20
1.1.1. Des définitions théoriques	20
1.1.2. Éléments de définition institutionnelle.....	21
1.2. Quelques typologies de la décentralisation	22
1.3. Les fondements analytiques de la décentralisation	29
2. Contexte institutionnel de la décentralisation burkinabè.....	38
2.1 Rappel historique sur le processus de décentralisation	39
2.1.1 Brève chronologie historique sous forme de tableau	40
2.1.2 Quelques éléments de commentaire sur la chronologie	44
2.2. Fondements, stratégie et principe de la nouvelle décentralisation	51
2.2.1 Les fondements de la nouvelle décentralisation.....	51
2.2.1.1 De la promotion du développement à la base	51
2.2.1.2 Du renforcement de la gouvernance locale	55
2.2.2 La stratégie de mise en œuvre de la nouvelle décentralisation : la progressivité....	58
2.2.3 Le principe de subsidiarité	62
2.2.3.1 La signification originelle du principe de subsidiarité	62
2.2.3.2 Subsidiarité et décentralisation descendante	65
2.3. Éléments d'organisation du territoire	68
2.3.1 Les collectivités territoriales (CT) ou locales	70
2.3.2 Les circonscriptions administratives	73
2.4 Les arrangements politico-administratifs des collectivités territoriales	74
2.4.1 L'arrangement politico-administratif de la commune.....	75
2.4.1.1 L'organe délibérant, l'exécutif et l'administration de l'arrondissement.....	78
2.4.1.2 L'organe délibérant, l'exécutif et l'administration de la commune.....	81

2.4.2. L'arrangement politico-administratif de la région	91
2.4.2.1 L'organe délibérant de la région : le conseil régional	93
2.4.2.2 L'exécutif de la région : le président du conseil régional	95
2.4.2.3 L'administration de la région	95
2.4.3 Analyse en économie institutionnelle des APA	96
2.4.4 La problématique des relations entre l'Etat central et les CT	100
2.4.4.1 Description de la tutelle de l'Etat central sur les CT	101
2.4.4.2 Lecture analytique de la tutelle de l'Etat central sur les CT	103
3. Le transfert des tâches	107
3.1. Les théories de répartition des tâches entre niveau de gouvernement	108
3.1.1. Le fédéralisme financier de première génération	108
3.1.2. Le fédéralisme financier de seconde génération	114
3.1.3. Les modalités théoriques de la décentralisation descendante	122
3.2. Le transfert des tâches en pratique	125
3.2.1. L'approche institutionnelle du transfert des tâches	125
3.2.1.1 La question des critères de transfert	125
3.2.1.2 Les modalités institutionnelles de la décentralisation	126
3.2.1.3 La description des tâches transférées	127
3.2.2 Analyse du transfert des tâches	140
3.2.2.1 Lecture en économie institutionnelle du transfert des tâches	140
3.2.2.2 Analyse économique des dévolutions institutionnelles des tâches	144
4. Le transfert des ressources	159
4.1. L'approche théorique du transfert des ressources	159
4.1.1 Le transfert des impôts	160
4.1.1.1 Les modalités de répartition des impôts	160
4.1.1.2 Les critères du "bon" impôt local	163
4.1.1.3 Fonction d'objectifs de la répartition des impôts	168
4.1.1.4 Les catégories d'impôts locaux	174
4.1.2 Les redevances d'utilisation	177
4.1.3. Les transferts budgétaires	182
4.1.3.1 Les justifications des transferts budgétaires	182
4.1.3.2 Typologies des transferts budgétaires	184
4.2. Le transfert des ressources en pratique	191
4.2.1 Description générale des ressources attribuées aux collectivités territoriales	191

4.2.2. Analyse en économie institutionnelle des ressources transférées	196
4.2.2.1 Classification des ressources des collectivités territoriales.....	196
4.2.2.2 Analyse en économie institutionnelle des règles de partage des impôts.....	200
4.2.3 Analyse économique des ressources attribuées aux CT.....	203
4.2.3.1 Analyse économique du transfert des impôts.....	203
4.2.3.2 Analyse économique des transferts budgétaires.....	215
4.3. La procédure budgétaire des collectivités territoriales.....	223
4.3.1 Description de la procédure budgétaire des CT	223
4.3.1.1 L'adoption et l'approbation du budget.....	223
4.3.1.2 L'exécution du budget.....	226
4.3.1.3 Les comptes de clôture du budget de la CT	233
4.3.2 Lecture analytique de la procédure budgétaire des CT	234
5. Conclusion.....	239
5.1 Les principaux enseignements de la thèse.....	239
5.1.1 Les enseignements relatifs aux arrangements politico-administratifs des CT	239
5.1.2 Les enseignements relatifs au transfert des tâches	241
5.1.3 Les enseignements relatifs au transfert des ressources	243
5.1.4 Quelques perspectives	248
5.2 L'approche interdisciplinaire de la décentralisation	249
5.3 Outil d'aide à la décision.....	251
Bibliographie.....	259

Abréviations et acronymes

ACD : Agent Communautaire de Développement
ADP : Assemblée des Députés du Peuple
AMBF : Association des Municipalités du Burkina Faso
AN : Assemblée Nationale
AOF : Afrique Occidentale Française
ARBF : Association des Régions du Burkina Faso
APA : Arrangement politico-administratif
Art. : Article
BCL : Biens collectifs locaux
CDR : Comité de Défense de la Révolution
CE : Communauté Européenne
CFA : Communauté Financière Africaine
CEBNF : Centre d'Éducation de Base Non Formel
CM : Centre Médical
CMA : Centre Médical avec Antenne chirurgicale
CMPRN : Comité Militaire Pour le Redressement National
CND : Commission Nationale de la Décentralisation
CNR : Conseil National de la Révolution
COREI : Collectif de Recherche en Économie Institutionnelle
CPAF : Centre Permanent d'Alphabétisation Fonctionnelle
CPF : Code des Personnes et de la Famille
CSMOD : Cadre Stratégique de Mise en Œuvre de la Décentralisation
CSP : Conseil de Salut du Peuple
CSPS : Centre de Santé et de Promotion Sociale
CSLP : Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté
Cst. : Constitution
CT : Collectivité Territoriale
CVD : Conseil Villageois de Développement
CVGT : Commission Villageoise de Gestion des Terroirs
DGE : Dotation Globale d'Équipement
DGF : Dotation Globale de Fonctionnement

EPCD : Établissements Publics Communaux pour le Développement

EPR : Établissements publics Régionaux

FMI : Fonds Monétaire International

FODECOM : Fonds d'appui au Démarrage et au Développement des Communes

FP : Front Populaire

FPDCT : Fonds Permanent pour le Développement des Collectivités Territoriales

FSC : Fonds de Solidarité des Communes

GIS : Guichets d'Interventions Spécialisées

IFR : Impôt Forfaitaire sur le Revenu

INSD : Institut National de la Statistique et de la Démographie

IUTS : Impôt Unique sur les Traitements et Salaires

HV : Haute-Volta

OSC : Organisation de la Société Civile

PAS : Programme d'Ajustement Structurel

PdA : Plan d'Action

PDDEB : Plan Décennal de Développement de l'Éducation de Base

PDM : Partenariat pour le Développement Municipal en Afrique

PED : Pays En Développement

PNBG : Plan National de Bonne Gouvernance

PNGT : Programme National de Gestion des Terroirs

PNUD : Programme des Nations Unies pour le Développement

PPA : Programme Politico-Administratif

PPTE : Pays Pauvre Très Endetté

SAGECOM : Service d'Appui à la Gestion et au Développement des Communes

SAEH : Schéma d'Aménagement de l'Espace d'Habitation

SAEPC : Schéma d'Aménagement de l'Espace de Production et de Conservation

SDAU : Schéma Directeur d'Aménagement Urbain

SRA : Schéma Régional d'Aménagement

TDC : Taxe de Développement Communal

Liste des encadrés

Encadré 1.1 :	Arguments en faveur de la centralisation	29
Encadré 2.1 :	Analyse en économie institutionnelle du CVD	83
Encadré 4.1 :	Autres transferts budgétaires attribués aux CT par l'Etat central	219
Encadré 4.2 :	Les critères d'approbation du projet de budget de la CT.....	225

Liste des figures

Figure 2.1 : Illustration de l'organisation du territoire	69
Figure 2.2 : L'APA de la commune rurale et de la commune urbaine à statut ordinaire.....	76
Figure 2.3 :L'APA de la commune urbaine à statut particulier	77
Figure 2.4 : L'APA de la région.....	92
Figure 3.1 : Illustration générale d'une classification fonctionnelle	140
Figure 3.2 : Illustration d'une classification fonctionnelle de tâche	141
Figure 4.1 : Le budget décentralisé : compétences et déséquilibres	173
Figure 4.2 : (Des) avantages des transferts budgétaires	187
Figure 4.3 : Illustration des typologies des subventions	190
Figure 4.4 : Cadre budgétaire des collectivités territoriales	210
Figure 5.1 : Illustration d'une approche interdisciplinaire de la décentralisation	250

Liste des Tableaux

Tableau 1.1 : Typologie générale de la décentralisation.....	26
Tableau 1.2 : Typologie de la décentralisation sous l'angle des finances publiques.....	27
Tableau 2.1 : Tableau de la chronologie historique de la décentralisation	40
Tableau 2.2 : Les objets des délibérations du conseil municipal	88
Tableau 2.3 : Les tâches du maire	89
Tableau 2.4 : Les objets des délibérations du conseil régional	94
Tableau 2.5 : Les tâches du président du conseil régional.....	95
Tableau 3.1 : Matrice des critères de (dé) centralisation	110
Tableau 3.2 : Matrice socio-économique de (dé)centralisation par tâche.....	115
Tableau 3.3 : Matrice des dimensions de la décentralisation « top down ».....	124
Tableau 3.4 : Les tâches des collectivités territoriales	129
Tableau 3.5 : Matrice d'analyse des tâches communales	147
Tableau 3.6 : Synthèse des résultats du test d'analyse des tâches	156
Tableau 4.1 : Matrice d'une fonction d'objectifs de répartition des impôts	169
Tableau 4.2 : Les conditions d'application du principe utilisateur-payeur	181
Tableau 4.3 : Les ressources de fonctionnement de la région.....	192
Tableau 4.4 : Les ressources d'investissement de la région.....	193
Tableau 4.5 : Les ressources de fonctionnement de la commune	194
Tableau 4.6 : Les ressources d'investissement de la commune	195
Tableau 4.7 : Classification des recettes des collectivités territoriales	199
Tableau 4.8 : Les impôts partagés entre la commune et la région	202
Tableau 4.9 : Imputations budgétaires des dépenses « obligatoires » des CT	211
Tableau 4.10 : Matrice de décision "impôts- dépenses"	213
Tableau 5.1 : Les questions relatives à l'offre	254
Tableau 5.2 : Les questions relatives à la fonction de production	256
Tableau 5.3 : Les questions relatives au transfert des ressources	258

Introduction

La dernière décennie du 20^e siècle a été marquée par des reformes politico-institutionnelles dans la plupart des Etats africains dont les décentralisations des décisions de politique publique ont constitué, dans bien de cas, les axes majeurs. Mais, ces processus de décentralisation qui semblent irréversibles de nos jours furent suscités et impulsés sous deux pressions conjuguées : la pression des acteurs internes et la pression des partenaires extérieurs des Etats.

En effet, le début des années 90 a connu en Afrique, plus que par le passé, des vagues de revendications démocratiques qui se sont traduites par la mise en place dans certains pays du continent de cadres de dialogue national appelés Conférences Nationales (Benin, Mali, etc.) ou forum de réconciliation (Burkina Faso)¹. Convoquées spécialement pour débattre des reformes à apporter à l'Etat en crise, les Conférences Nationales qui ont regroupé la plupart des acteurs politiques et de la société civile ont été les événements nationaux fondateurs des processus de démocratisation et des reformes décentralisatrices (Nach Mback, 2003 :57). Mais, la crise de l'Etat africain en ce 20^e siècle finissant n'était pas seulement une crise politique, elle était aussi et surtout une crise des finances publiques dont la manifestation la plus emblématique fut la crise de la dette publique qui avait déjà été amorcée une décennie plutôt. Pour faire face à cette dernière crise qui était plutôt structurelle, « la quasi-totalité des pays africains ont mis en œuvre, depuis le début des années 1980, des politiques de stabilisation et d'ajustement » (Hugon, 2006 :81) sous fortes suggestions et avec l'appui des institutions de Washington que sont le FMI et la Banque mondiale. Les solutions proposées par ces institutions dans le cadre des programmes d'ajustement structurel ont été presque partout les mêmes sur le continent : assainissement des finances publiques, suppression des distorsions, ouverture extérieure, reformes institutionnelles conduisant à plus de démocratie. En d'autres termes, les reformes structurelles avaient deux volets (Hugon, 2006:84-85) : le premier volet concernait des mesures de « déréglementation et de privatisation » avec pour but de réduire les gaspillages, de rationaliser les ressources et de trouver de nouveaux modes

¹Pour la vérité des faits, il convient de signaler que le forum de réconciliation nationale du Burkina Faso n'avait pas pu aller jusqu'au terme de ces assises. En effet, avant l'entame des travaux proprement dits, les participants ne sont pas parvenus à s'accorder sur la nécessité de la retransmission en direct des débats du forum sur les antennes de la radio nationale. Il s'en est suivi un blocage des travaux ce qui a entraîné la dissolution dudit forum par le gouvernement qui l'avait convoqué quelques jours plutôt. Du reste, la convocation de ce forum était intervenue bien après l'adoption de la Constitution de juin 1991 qui avait déjà consacré le retour du pays à la démocratie et au pluralisme politique de même que le principe de la décentralisation.

de gestion plus efficaces. Le second volet -les réformes institutionnelles- était axé sur l'amélioration de la gestion publique, l'instauration de plus de transparence et d'une plus grande implication des citoyens dans la formulation et la mise en œuvre des politiques publiques. En somme, ce deuxième volet devrait consister à moderniser la gestion politico-administrative des Etats sous ajustement. Considérant la décentralisation comme étant l'un des meilleurs moyens de modernisation des appareils d'Etats centralisés, de promotion de la participation citoyenne et de la bonne gouvernance, les bailleurs de fonds l'ont donc fortement recommandée dans le cadre des politiques d'ajustement structurel.

Contrairement à celles de certains pays africains, les bases de la nouvelle décentralisation burkinabè n'ont pas été conçues dans le cadre d'une conférence nationale souveraine. Les premières bases ont d'abord été jetées dans le cadre de la commission constitutionnelle qui a rédigé le projet de la Constitution qui sera adopté par référendum le 2 juin 1991 avant de faire l'objet de larges débats à l'occasion d'assises nationales convoquées expressément à cet effet. Les résultats des travaux de ces assises ont révélé que la nécessité d'une mise à l'agenda d'un nouveau processus de décentralisation faisait l'objet d'un certain consensus national. Mais, il faut noter que ce consensus des acteurs sociopolitiques internes autour du principe de la réforme était à l'époque en convergence avec les recommandations des partenaires techniques et financiers du pays en la matière. En effet, en ce début des années 1990, le Burkina Faso venait de négocier avec le FMI et la Banque mondiale l'adoption de son premier programme d'ajustement structurel (PAS) dont une des conditionnalités était justement la formulation et la mise en œuvre d'une politique de décentralisation des décisions de politique publique (RA Sawadogo, 2001 : 216). C'est cette nouvelle décentralisation dont le principe a été inscrit dans la Constitution ci-dessus évoquée et dont les premières normes spécifiques ont été adoptées courant l'année 1993 avant d'être modifiées en 1998 puis en 2004 qui constitue le centre d'intérêt de cette thèse.

Mais, quel peut être l'intérêt d'une étude consacrée à un thème d'une telle actualité qu'est la décentralisation ? Quelle est la délimitation du champ de cette étude ?

La plupart des auteurs des manuels de méthodologie de la recherche déconseillent le choix d'un thème d'actualité comme sujet de thèse. En effet, selon Beaud (2001 :23) le risque encouru avec le thème d'actualité est qu'il est susceptible d'évoluer au fur et à mesure que la thèse avance. Il faut signaler que ce risque a été confirmé dans les faits au cours de cette recherche puisque certaines parties du travail ont été recomposées à plusieurs reprises pour tenir compte de l'évolution de telle ou telle disposition institutionnelle. Mais, il faut convenir que ce genre de risque est inhérent à la recherche qui, du reste, peut être minimisé à travers

une délimitation temporelle précise du champ de l'étude. Au-delà de ce risque et sans reposer sur un effet de mode, l'étude de la nouvelle décentralisation présente un intérêt certain. Comme signalé précédemment, cette nouvelle décentralisation a fait l'objet d'un consensus national², tant au stade de sa mise à l'agenda qu'au stade de la programmation, ce dernier stade ayant donné lieu à une importante production législative et réglementaire. Or, une notion aussi consensuelle qu'elle soit peut masquer d'importantes imprécisions ou reposer sur de graves malentendus conceptuels entre les acteurs que seule une analyse distanciée peut permettre de révéler. En outre, pour aussi consensuelle qu'elle soit la décentralisation n'est pas conçue pour la contemplation. Elle a été conçue pour des finalités bien précises. Il est donc important de s'interroger sur la cohérence d'ensemble de son "design" institutionnel de même que sur le caractère incitatif de ses dispositions institutionnelles dans le sens de la réalisation desdites finalités. Enfin, le dernier aspect de l'intérêt du thème est que la décentralisation peut influencer directement, plus que d'autres politiques publiques, la vie quotidienne de l'ensemble des populations au point que le débat à son sujet ne saurait être l'apanage des seuls politiciens et autres experts de terrain. Pourtant, en dehors de l'ouvrage de R.A. Sawadogo (2001), de la thèse de Nach Mback (2003), de l'ouvrage de Ouattara (2007) et du tout récent ouvrage de Yatta (2009) qui abordent des aspects plus ou moins importants de la décentralisation dans le contexte du Burkina Faso, il n'existe pas, et ce jusqu'à plus ample informé, d'étude qui soit spécifiquement consacrée à la nouvelle décentralisation Burkinabè. Du reste, seul le dernier auteur cité aborde la question suivant une perspective économique mais le champ de son analyse qui concerne la mise œuvre de la décentralisation dans certains pays africains dont le Burkina-Faso n'est pas celui qui est retenu dans la présente étude ainsi qu'il est précisé ci-après. Il existe sans doute quelques articles thématiques³ ou de travaux scientifiques⁴ traitant d'aspects spécifiques de la décentralisation burkinabè mais sans en faire un champ d'étude systématique tel qu'envisagé dans le présent cadre.

Si le thème de la nouvelle décentralisation a un intérêt en soi, il reste que la décentralisation couvre un champ si vaste que toute étude qui lui est consacrée doit s'imposer des limites. Pour

²Pour l'anecdote, chose plutôt rare pour un projet de loi, le Code général des collectivités territoriales (loi 055-2004) avait été adopté en décembre 2004 à l'unanimité par l'Assemblée Nationale.

³ Nous pensons en particulier aux articles thématiques contenus dans l'ouvrage collectif intitulé « La décentralisation en Afrique de l'Ouest : entre politique et développement » publié en 2003 sous la direction de Totté, Dahou et Billaz.

⁴ Sans prétendre à l'exhaustivité on peut évoquer l'étude de Kafimbou et Sanou (2007) consacrée au lien entre décentralisation et lutte contre la pauvreté, les travaux des professeurs Dafflon et Madiès (2009) de l'université de Fribourg (Suisse) consacrés aux finances publiques locales des collectivités territoriales du Burkina Faso. L'auteur de ces lignes a eu l'honneur de collaborer à cette dernière recherche dont les résultats sont en cours de publication.

ce faire, il faut rappeler que dans le cadre de cette thèse, la décentralisation est appréhendée comme étant une politique publique⁵ entendue au sens de « produit de l'activité d'une autorité investie de puissance publique et de légitimité gouvernementale » (Mény, Thoenig, 1989 :129) cité par Knoepfel, Larrue, Varone (2006 :28). Comme telle, la décentralisation peut être appréhendée soit comme un état, soit comme un processus. Mais, pour notre part elle est considérée comme un processus séquentiel dont les produits de chaque étape peuvent être identifiés et analysés selon la logique d'un cycle de politique publique. Sous ce rapport et avant d'indiquer la délimitation précise du champ de l'étude, il convient de décliner succinctement les différentes étapes d'un cycle de politique publique.

Tout cycle de politique publique comporte quatre étapes qui génèrent six produits se caractérisant de la façon suivante (Knoepfel, Larrue, Varone, 2006 : 125-126) :

- ✓ 1^{ère} étape : Mise à l'agenda politique : cette étape comporte un seul produit qui est la définition politique du problème public (DP). Celle-ci comprend la décision de l'intervention politique, la délimitation du périmètre du problème public à résoudre, l'identification des causes probables par les acteurs publics ainsi que les modalités de l'intervention publique envisagée. En ce qui concerne la décentralisation, cette première étape a été réalisée à travers les conférences nationales dans certains pays ou à travers des assises nationales comme il en a été le cas au Burkina-Faso.
- ✓ 2^{ème} étape : Programmation : cette étape de programmation génère deux produits qui sont le programme politico-administratif (PPA) et l'arrangement politico-administratif (APA). Le PPA recouvre toutes les décisions législatives et/ou réglementaires, tant de l'Etat central que des collectivités territoriales (CT), nécessaires à la mise en œuvre de la politique publique. En d'autres termes, la PPA correspond au choix des objectifs, instruments et procédures à mettre en œuvre pour résoudre le problème considéré. L'APA quant à lui détermine les compétences, les responsabilités et les principales ressources des acteurs publics pour l'exécution du PPA de même que les interactions entre les acteurs. Appliqué à la décentralisation le PPA renvoie à la Constitution (1991), au Code général des collectivités territoriales (CGCT, 2004), au cadre stratégique de mise en œuvre de la décentralisation (CSMOD) etc. L'APA quant à lui concerne les dispositifs institutionnels qui déterminent et attribuent des compétences et responsabilités aux CT tout en organisant les interactions entre elles ou entre elles et l'Etat central.

⁵ Il existe de nombreuses définitions de la notion de politique publique mais comme le conseillent Knoepfel et autres (2006 :29) nous avons retenu celle qui est la plus opérationnelle en rapport avec le sujet de la thèse.

- ✓ 3^{ème} étape : Mise en œuvre : l'étape de mise en œuvre génère deux produits que sont les plans d'action (PdA) et les actes de mise en œuvre (outputs). Les PdA déterminent les priorités de mise en œuvre dans l'espace géographique ou social et dans le temps. Les outputs recouvrent toutes les décisions et activités administratives d'application des PdA. Les PdA de mise en œuvre du CSMOD, les résultats des activités des CT ou de leurs organes telles que l'exécution budgétaire, la production des comptes de bouclage etc. constituent, entre autres, des produits de cette étape.
- ✓ 4^{ème} étape : Evaluation : le produit de l'étape d'évaluation est d'un seul ordre. Il s'agit des énoncés évaluatifs sur les effets de la politique publique dont le but est de mettre en évidence les impacts et/ou outcomes de la politique publique. L'évaluation permet d'apprécier l'effectivité, l'efficacité, l'efficience de la politique publique implémentée.

Le modèle du cycle de politique publique a fait l'objet de critiques de la part de certains auteurs. Ils lui reprochent notamment de s'inscrire dans une interprétation « légaliste » des activités du secteur public et d'être centré sur l'action de l'Etat suivant une approche « top down » sans prendre en compte l'approche alternative partant des acteurs sociaux et leur contexte, c'est-à-dire l'approche « bottom up ». Cependant, la plupart des auteurs reconnaissent qu'en tant que modèle heuristique, ce modèle a des avantages dont cette possibilité qu'il offre de pouvoir combiner analyse de politique publique avec une approche rationaliste de l'activité du secteur public (Knoepfel, Larrue, Varone, 2006 :42-43). En outre, il convient de nuancer la critique de la démarche « légaliste » faite au modèle en précisant que la légalité constitue, dans un Etat de droit, un critère essentiel de validité de l'activité du secteur public. De ce fait, toute analyse de ladite activité, pour être convenablement réalisée, doit intégrer cette caractéristique fondamentale. Enfin, appliquée à l'objet du présent travail, l'approche « top down » reprochée au modèle cyclique a plutôt un pouvoir explicatif qui en fait une qualité. En effet, la décentralisation sous analyse est une décentralisation « top down » qui ne peut être mieux appréhendée et analysée que selon une approche s'inscrivant dans la logique de sa dynamique, c'est-à-dire suivant l'approche « top down ».

Ainsi qu'il résulte du modèle, chacune des quatre étapes du cycle de la décentralisation en tant que politique publique pourrait constituer un champ d'étude en soi. Mais, on pourrait également envisager une étude sur deux étapes successives prises en commun. De même, une analyse sur l'ensemble du cycle est faisable. Cependant, la présente thèse a des ambitions tout à fait modestes. De ce fait, elle a choisi de se borner à l'analyse des produits (PPA et APA) de l'étape deux du cycle de la nouvelle décentralisation et ce jusqu'à la fin de l'année 2009. Il

s'agit d'un choix de raison. En effet, par rapport aux autres étapes, l'étape de la programmation est celle qui offre à la fin 2009 un contenu beaucoup plus consistant et concret en termes de matériaux ou d'informations permettant une approche heuristique. Ceci étant dit, quid de la question de recherche et de la méthodologie ?

La question de recherche qui oriente ce travail se formule de la façon suivante : les dispositions ou règles institutionnelles de la décentralisation sont-elles performantes pour permettre de capter tous ses avantages ? La formulation de cette question principale de la recherche met en évidence certains termes qui doivent être explicités afin de rendre le tout plus compréhensible. Cependant, la notion de "décentralisation" qui constitue la notion centrale de la problématique ne sera pas définie à ce stade. En effet, en tant qu'objet de recherche un développement spécifique est consacré, plus loin dans le texte, à la définition et aux différentes déclinaisons de la notion de décentralisation. De même, les "avantages" de la décentralisation qui feront ultérieurement l'objet de développements appropriés ne sont pas pour l'instant explicités.

Les termes qu'il convient d'évoquer plus en détail dès à présent sont les termes "dispositions ou règles institutionnelles" et "performantes". La définition des règles institutionnelles (ou institutions pour certains auteurs) est souvent variable selon l'approche disciplinaire voire selon les auteurs d'une même discipline. Mais, pour Knoepfel, Larrue, Varone (2006 :101-102), il ya trois catégories d'approches de la notion : l'approche « culturaliste » des sociologues qui considère les règles institutionnelles comme étant des normes sociales ; l'approche « structuraliste », c'est-à-dire celle des historiens, qui associe les règles institutionnelles aux structures étatiques et l'approche dite « calculatrice » des économistes. Pour les auteurs ci-dessus cités, l'approche économique- celle qui intéresse la présente thèse- appréhende les règles institutionnelles comme des arrangements permettant de « réduire l'incertitude inhérente à toute décision collective et découlant de l'information imparfaite et des capacités cognitives limitées des acteurs » (Knoepfel, Larrue, Varone, 2006 :102). Ce point de vue est confirmé par les économistes institutionnalistes qui attribuent un rôle « fonctionnel » aux règles institutionnelles. En effet, pour Thorstein COREI⁶ (1995 :8) « en contexte d'incertitude et de complexité, les acteurs ont besoin, pour décider et agir, d'anticipations stables et réciproques ainsi que de la connaissance des droits et devoirs de chacun, ce que les institutions rendent possibles ». En conséquence, les règles institutionnelles sont les « "règles du jeu" sociales ou d'une communauté particulière, allant des coutumes au

⁶Thorstein COREI est un collectif de chercheurs français composé d'économistes qui se consacrent à la recherche en économie institutionnaliste ou institutionnelle.

droit ou à la constitution d'une nation ». Plus ou moins formelles, elles ont un « caractère contraignant », mais aussi « incitatif » et « permissif pour l'action » (Thorstein COREI, 1995 :9).

Appliquées au champ d'étude de ce travail, les règles institutionnelles sont entendues au sens de règles légales (Constitutions, lois, décrets, arrêtés, circulaires etc.) produites par l'Etat afin de déterminer les objectifs de la décentralisation, d'instrumenter les procédures, de fixer les compétences et responsabilités des acteurs (Etat central et collectivités territoriales) de même que les interactions entre ceux-ci. En effet et comme noté précédemment, dans un Etat de droit la légalité est le principal critère de validité de toute action du secteur public. Le but de cette légalité étant d'assurer une certaine prévisibilité du comportement des acteurs et de prévoir autant que possible les résultats de l'action publique. Dans cette perspective, les règles institutionnelles « performantes » sont celles qui sont explicites, cohérentes et incitatives permettant d'éviter les comportements stratégiques et de réaliser les objectifs projetés de la décentralisation.

Avant de dérouler la méthodologie, il faut rappeler que l'encrage disciplinaire de la thèse est l'économie politique même si, tout au long du texte, des concepts d'autres disciplines des sciences sociales⁷ sont quelquefois convoqués afin de mieux expliciter tel ou tel aspect de la problématique. Compte tenu de cet ancrage disciplinaire, la méthode d'investigation adoptée est celle de l'économie institutionnelle fondée essentiellement sur une démarche qualitative. Selon Dafflon (2002) cité par Blum (2008 :108) la méthode d'investigation de l'économie institutionnelle se situe en amont de l'analyse des résultats chiffrés. De ce fait, cette méthode est la plus appropriée pour mener une étude consacrée à l'étape de programmation d'une politique publique. En effet, les produits de cette étape se situent en amont de la mise en œuvre de la politique publique qui, elle, génère deux produits dont les résultats chiffrés.

La démarche qualitative dans laquelle s'inscrit la méthode retenue comporte trois techniques de cueillette des données (Giauque, 2003 :136) : l'enquête par questionnaire ou entretien, l'observation directe ou participante et l'analyse documentaire. Mais, la technique de cueillette des informations retenue dans le cadre de cette thèse est celle de l'analyse documentaire et il s'agit, encore une fois, d'un choix de raison. D'abord, il est à noter que la technique par observation directe ou participante n'est pas très appropriée pour une étude en économie institutionnelle. Par contre, il était possible de coupler l'enquête par questionnaire

⁷Ce choix est dicté par la nature même de l'objet de l'étude qu'est la décentralisation. En effet, la décentralisation est un thème d'excellence de l'interdisciplinarité. Nous insistons sur la nécessité de cette approche interdisciplinaire dans la conclusion de la thèse.

ou entretien avec l'analyse documentaire pour réaliser la collecte des données. Ceci aurait permis d'appréhender la perception des acteurs par rapport à l'objet de l'étude. Cependant, pour une étude consacrée à l'analyse des produits de la phase de programmation d'une politique publique, la perception des acteurs peut être intéressante en soi sans toutefois être indispensable. La prise en compte de la perception des acteurs aurait été indispensable s'il s'était agi d'une analyse de la mise en œuvre, mais aussi et surtout s'il s'était agi de l'évaluation de la décentralisation. Dans tous les cas, la mise en œuvre couplée de ces deux techniques de cueillette des données aurait nécessité la mobilisation d'importantes ressources financières dont la présente recherche n'a pas eu l'occasion d'en être honorée et c'est peu dire. Ceci étant, si l'enquête par questionnaire ou entretien n'a pas été mise en œuvre de façon systématique, il reste que certaines sources secondaires utilisées pour la composition du texte ont, elles, été élaborées sur la base de cette technique.

Si donc le choix de la technique de l'analyse documentaire fut un choix de raison, il reste que cette technique a ses raisons que l'on ne doit pas ignorer. Celles-ci se posent en termes d'exigences principalement au nombre de deux telle qu'elles ont été précisées par Giaume (2003 : 138) : la première exigence de l'analyse documentaire est l'identification et la compréhension du contexte dans lequel les documents ont été produits. En effet, en tant que matériaux "muets", les documents (Constitution, loi, décret, arrêté etc.) ne prennent sens que dans leur contexte de référence et c'est en les situant dans ledit contexte qu'ils peuvent être décrits et analysés convenablement. Cette exigence est encore plus cruciale pour l'étude de la décentralisation qui ne saurait être convenablement réalisée en méconnaissance du contexte sociopolitique et administratif de référence. La seconde exigence est la réintégration systématique des documents par rapport au temps. Par exemple, en matière de normes légales on doit toujours s'assurer que les documents collectés n'ont pas été abrogés ou modifiés sur la période étudiée et qu'ils sont pertinents par rapport à l'objet de l'étude ou par rapport au thème sous analyse.

Pour ce qui concerne la structure de présentation des résultats de la recherche elle comprend, outre la présente introduction, quatre chapitres plus une conclusion générale. Mais, il importe de préciser au préalable que cette structure a été bâtie autour d'un objectif fondamental : investiguer pour vérifier le caractère explicite, la cohérence de même que le caractère incitatif des dispositions institutionnelles de l'étape de programmation de la nouvelle décentralisation. Ceci en partant du postulat de base qui veut que ces caractéristiques des règles institutionnelles conditionnent la mise en œuvre réussie de la décentralisation. Pour atteindre cet objectif et à chaque thème abordé, des grilles de lecture sont préalablement exposées.

Après quoi, les règles institutionnelles sont décrites et analysées soit, sur la base de la logique interne desdites règles soit, sur la base des outils théoriques énoncés.

Le premier chapitre est une présentation du cadre théorique général de la thèse. En effet, ce chapitre passe en revue les concepts théoriques de base avant d'exposer les fondements analytiques de la décentralisation suivant la perspective économique. Son point **1.1** est consacré aux différentes définitions de la notion de décentralisation ainsi qu'elles résultent de la littérature. Elle décline également les éléments de définition institutionnelle avant d'exposer les différentes typologies et les modalités de la décentralisation sous la deuxième section (point **1.2**). Le dernier point (**1.3**) du chapitre énumère, avant de les lire sous un angle critique, les avantages attribués par la théorie économique à la décentralisation.

Le deuxième chapitre est une lecture d'ensemble du contexte institutionnel de la décentralisation burkinabè. Ainsi, un aperçu historique, partant des premières communes « mixtes » jusqu'à l'avènement de l'actuelle décentralisation, est d'abord proposé sous le point **2.1**. Ensuite, compte tenu de ce que la décentralisation n'est pas une fin en soi mais que sa finalité réside dans les objectifs qu'elle permet de réaliser, les objectifs projetés de la décentralisation courante sont évoqués et analysés sous la deuxième section (**2.2**) du chapitre. Le principe de subsidiarité et la règle de la progressivité sont décrits tels qu'ils résultent des dispositions institutionnelles avant qu'une lecture analytique leur soit consacrée sous le point **2.3**. Le dernier point (**2.4**) de ce deuxième chapitre déroule rapidement le découpage du territoire en circonscriptions administratives et collectivités territoriales avant de décliner les arrangements politico-administratifs desdites collectivités tels qu'ils sont consacrés par le législateur. Ce dernier point s'achève par une lecture en économie institutionnelle des enseignements tirés de la description des arrangements politico-administratifs précédemment évoqués.

Le troisième chapitre est consacré au transfert des tâches. Son premier point (**3.1**) aborde les théories économiques de répartition des tâches dans un maillage administratif à plusieurs niveaux tout en mettant l'accent sur les critères de répartition. Ainsi, les critères de (dé)centralisation des fonctions proposés par le fédéralisme financier de première génération (point **3.1.1**) sont d'abord explicités avant l'exposé des critères plus opérationnels du fédéralisme financier de seconde générale sous point **3.1.2**. Cette partie théorique du chapitre s'achève par la présentation d'une matrice déclinant les dimensions des modalités théoriques

de la décentralisation « top down » (point 3.1.3). Les critères théoriques de même que la matrice sont utilisés par la suite comme grille de lecture du transfert des tâches en pratique exposé dans la deuxième partie (point 3.2.) du chapitre. Sont successivement évoqués sous ce point du transfert des tâches en pratique, les questions des critères institutionnels (3.2.1.1) et des modalités de transfert (3.2.1.2) avant la description des tâches attribuées aux collectivités territoriales (3.2.1.3) par le législateur. Après quoi, une lecture en économie institutionnelle desdites tâches est proposée sous le point 3.2.2.1. Le dernier sous point (3.2.2.2) du chapitre est consacré, à titre illustratif, à l'analyse économique de la dévolution institutionnelle des tâches aux communes urbaines.

Le transfert des ressources forme le quatrième chapitre du texte. Ce chapitre expose, préalablement, les concepts théoriques pertinents en matière de transfert des impôts. Ainsi, les modalités de répartition des impôts dans un système de gouvernement à plusieurs niveaux (point 4.1.1.1) et les critères du "bon" impôt local (4.1.1.2) sont déclinés. Ensuite, une fonction d'objectifs en matière de répartition des impôts (4.1.1.3) de même que deux exemples indicatifs d'impôts locaux (4.1.1.4) sont proposés. Sont également évoqués dans cette partie théorique du chapitre, les redevances d'utilisation (4.1.2) de même que les transferts budgétaires (4.1.3). Sous ce dernier point, les justifications économiques des transferts budgétaires (4.1.3.1) sont explicitées avant la présentation des typologies théoriques des transferts budgétaires (4.1.3.2). La deuxième partie de ce chapitre quatre est consacrée au transfert des ressources en pratique. Elle consiste en une description générale des ressources transférées au niveau local (4.2.1) suivie d'une analyse en économie institutionnelle des mêmes ressources sous les points 4.2.2 et 4.2.3. Ces points analytiques mettent un accent particulier sur l'analyse des impôts (4.2.3.1) et sur celle des transferts budgétaires (4.2.3.2).

La partie conclusive de la thèse fait, en premier lieu, la synthèse des résultats importants de la recherche, les met en perspective et propose d'autres pistes possibles de réflexion en rapport avec la problématique (point 5.1). En deuxième lieu, elle insiste sur la nécessité d'une approche interdisciplinaire de la problématique de la décentralisation (point 5.2) avant de proposer un outil d'aide à la décision sous le point 5.3. Ce dernier outil pouvant servir de support méthodologique de réflexion et de dialogue dans le cadre d'une décentralisation « top down ».

1. Concepts et fondements de la décentralisation

L'étude de la décentralisation des décisions de politique publique objet de cette thèse fera appelle tout au long des différents chapitres à certains concepts qu'il convient de clarifier dès à présent afin d'éviter tout quiproquo. Ainsi en est-il de la notion même de décentralisation qui peut être source de confusions tant il ya plusieurs approches théoriques et institutionnelles qui la caractérisent. Dans cette perspective, le but du chapitre est de définir la décentralisation et de mettre en évidence ses différentes déclinaisons à travers un essai de typologie. Mais, les différentes approches de définition et de typologie mettent en évidence le fait que la décentralisation n'est pas une fin en soi. Sa finalité réside plutôt dans ses fondements qu'il convient de préciser. Aussi, le chapitre comporte-t-il trois sections :

La première section est consacrée aux différentes propositions de définition de la décentralisation. Elle évoque certaines propositions de la littérature avant de décliner la définition de la décentralisation telle qu'elle résulte de la loi burkinabè de référence en la matière, c'est-à-dire le Code General des Collectivités Territoriales (CGCT, ci-après).

La deuxième section est relative à des approches de typologie de la décentralisation ainsi qu'elles sont proposées par certains auteurs. Ces approches montrent qu'aux nombreuses définitions de la décentralisation correspondent des variétés de classifications qui peuvent être déroulées suivant une perspective générale ou selon une approche plus spécifique des finances publiques.

La troisième section est relative aux fondements analytiques de la décentralisation. Cette dernière section du chapitre présente préalablement, sous forme d'encadré, les arguments en faveur de la centralisation avant de développer les avantages théoriques de la décentralisation. Mais à ce stade, il ne s'agit que des grands traits desdits avantages étant donné que des développements plus détaillés y sont consacrés dans les différents chapitres ultérieurs de la thèse. Les fondements de la décentralisation tels qu'ils sont consacrés par le CGCT sont également signalés dans cette section avant d'être davantage explicités au chapitre 2 suivant consacré à l'analyse du contexte institutionnel de la décentralisation burkinabè.

1.1. Les Approches de définition de la décentralisation

1.1.1. Des définitions théoriques

La décentralisation fait l'objet de nombreuses définitions dans la littérature au point que la notion semble polysémique. Pour autant, on se contentera d'énoncer dans le présent cadre, les définitions qui sont les plus évocatrices. Ainsi, selon Ebel et Yilmaz (2001 :25), en « *règle générale, décentraliser le pouvoir d'élaboration de politiques publiques consiste, pour le gouvernement central et ses organismes, à transférer la responsabilité juridique et politique de la planification de projet, de la prise de décision et de la gestion d'activités publiques à des gouvernements infranationaux* ». Etant entendu qu'un tel transfert de responsabilité mise sur la capacité desdits gouvernements infranationaux à adapter les services aux besoins et aux préférences des citoyens locaux. En effet, selon ces deux auteurs, les gouvernements locaux sont bien placés pour fournir des services publics dont les avantages sont bien circonscrits géographiquement de telle sorte que le transfert des ressources et des pouvoirs de décision à ces gouvernements peut se traduire par une amélioration de la qualité de vie de la population locale. Mais, comme Bird et Vaillancourt (1997) le relevaient bien avant déjà, la définition de la décentralisation telle qu'évoquée ci-dessus, se situe dans une perspective « de haut en bas ». En effet, cette définition part de l'idée d'un Etat central unitaire dont la taille et les pouvoirs devront être réduits par la décentralisation au profit de gouvernements infranationaux. Pourtant, selon ces derniers auteurs, la décentralisation peut se concevoir également au sein d'un Etat fédéral. Et dans ce dernier cas, la perspective est « de bas en haut » de telle sorte que « (...) *ce sont les Etats qui forment l'unité de base du pays et qui se sont unis plus ou moins librement pour donner naissance à l'Etat (central)* » (Bird et Vaillancourt, 1997 : 2-3).

Pour Yatta (2009 : 14) « *la décentralisation implique une différenciation institutionnelle et politique entre l'Etat (central) et les collectivités locales et la légitimité de la représentation au niveau local d'intérêts publics, distincts de ceux dont l'Etat (central) a la charge* ». Mais, l'auteur tout en invitant à retenir qu'à ce stade, la notion de décentralisation n'implique pas nécessairement l'élection des autorités locales, précise néanmoins que l'idée moderne de la décentralisation reste indissociable du principe démocratique, c'est-à-dire qu'elle se caractérise par l'existence d'autorités locales élues (Yatta, 2009 : 16). Ce point de vue est

également celui du Partenariat pour le Développement Municipal en Afrique de l'ouest⁸ (PDM). En effet, selon cette institution la conception moderne de la décentralisation implique la libre administration des collectivités locales entendue au sens du libre choix des dirigeants de la collectivité par les citoyens suivant des procédures démocratiques. En d'autres termes, « *c'est seulement lorsque l'on est en présence d'une collectivité locale dont les organes délibérant et exécutif sont élus que l'on a affaire à une décentralisation véritable* » (Mback, 2003 : 36). En somme, une décentralisation authentique est incompatible avec un régime d'exception. Elle doit plutôt être considérée comme un sous produit d'un système démocratique.

En guise de synthèse à cette approche théorique de la décentralisation on peut retenir trois caractérisations de la notion: premièrement, l'existence de gouvernements infranationaux institutionnellement et politiquement différenciés de l'Etat central ; deuxièmement, l'attribution auxdits gouvernements de compétences décisionnelles en matière de planification et de gestion des politiques publiques locales ; troisièmement, la désignation par élection des organes de gestion (délibérants et exécutifs) de ces gouvernements.

1.1.2. Éléments de définition institutionnelle

La loi n°055-2004 relative au Code général des collectivités territoriales définit la décentralisation comme étant « *le droit des collectivités territoriales à s'administrer librement et à gérer des affaires propres* » (CGCT, art. 2). Autrement dit, selon le législateur burkinabè la décentralisation a trois caractéristiques :

- ✓ L'existence de collectivités territoriales, c'est-à-dire des entités territoriales infranationales juridiquement distinctes de l'Etat central ainsi que le précise le législateur lui-même en indiquant que la collectivité territoriale est une subdivision du territoire dotée de la personnalité juridique (CGCT, art. 8).
- ✓ La libre administration : elle implique, pour chaque collectivité territoriale, la disposition d'institutions politico-administratives propres et la désignation par élection des organes (délibérants et exécutifs) de gestion qui fonctionnent de façon autonome ainsi qu'il résulte de l'article 143 et suivants du livre III du CGCT.

⁸ Il s'agit d'une organisation sous régionale qui regroupe les associations nationales des municipalités. Son but est d'apporter appui-conseil et expertises diverses aux membres. Pour plus de détail voir www.pdm.org.net.

- ✓ Les affaires propres qui sont entendues au sens des compétences dévolues aux collectivités territoriales telles qu'elles sont énumérées par le CGCT (arts. 85 et svts).

La lecture croisée des différentes approches de définition de la décentralisation révèle une certaine convergence entre les définitions théoriques et l'entendement consacré par le législateur burkinabè. Cette convergence résulte du recoupement constaté entre les caractéristiques théoriques et institutionnelles de la décentralisation. Mais, ces approches ont également permis de mettre en évidence le fait que la notion de décentralisation a plusieurs déclinaisons fondées principalement sur la variété des définitions théoriques.

1.2. Quelques typologies de la décentralisation

La diversité des définitions de la décentralisation rime avec une diversité des typologies⁹. Mais, on peut retenir deux catégories de typologies dont une plus générale et une autre appréhendée suivant la perspective organique des finances publiques. Pour ce qui concerne la typologie générale, en plus des deux formes de décentralisation de « haut en bas » (top-down) et de « bas en haut » (bottom-up) suivant le système de gouvernement (Bird et Vaillancourt, 1997 : 2-3) on peut indiquer également la classification proposée par Ebel et Yilmaz (2001 :25). En effet, pour ces derniers la décentralisation a trois facettes :

- ✓ La « *décentralisation politique* » qui vise à donner aux citoyens locaux et à leurs représentants élus d'importants pouvoirs de décision en matière d'élaboration de politiques et législations. Autrement dit, cette décentralisation suppose un pluralisme politique sur fond de démocratie.
- ✓ La « *décentralisation administrative* » qui vise, quant à elle, « *à répartir les pouvoirs, les responsabilités et les ressources financières entre différents paliers de gouvernement* ». Cette répartition de pouvoir se décline sous deux angles : premièrement, elle peut être fonctionnelle consistant à transférer des pouvoirs à des

⁹ En plus des typologies retenues dans le texte, on peut noter également la typologie proposée par Kafimbou et Sanou (2007 :10-11) fondée sur la « principale raison » pouvant conduire à l'adoption d'un processus de décentralisation. Dans cette perspective, ces deux auteurs proposent trois classifications de la décentralisation : i) « *la décentralisation octroyée* » qui se manifeste par la volonté plus ou moins forte de l'Etat central de partager le pouvoir avec des collectivités territoriales qu'il a mises en place. Cette décentralisation se caractériserait, selon ces auteurs, par une tutelle forte et par l'inadéquation entre moyens financiers et tâches dévolues. ii) « *la décentralisation revendiquée* » qui a lieu dans le cadre d'un Etat central en situation de faiblesse et qui engage la décentralisation pour répondre, soit à une revendication interne (conflits sociaux) soit à une exigence externe comme celle de bailleurs de fonds. iii) « *la décentralisation obligée* » qui, selon les auteurs, « n'est pas politique » mais plutôt « le résultat d'une tendance générale vers le libéralisme et un désengagement de l'Etat (central) ». Cette dernière décentralisation dans laquelle le contrôle du centre serait marginal et indicatif aurait pour but la production efficace des BCL. Selon les deux auteurs, la décentralisation burkinabè serait de type « octroyé » et « revendiqué » en ce sens qu'elle a été engagée par l'Etat central mais sous de fortes suggestions des bailleurs de fonds.

entités spécialisées qui exercent des activités dans toutes les juridictions. Mais, la répartition peut être également territoriale. Et elle visera dans ce cas à transférer des responsabilités de politiques publiques à des entités à l'intérieur d'un territoire géographique et politique déterminé.

- ✓ La « *décentralisation budgétaire* » implique, en revanche, que des domaines de dépenses soient attribués aux gouvernements locaux de telle sorte que ceux-ci disposent de larges marges de manœuvre en matière financière et budgétaire. Mais, selon ces auteurs, la notion de décentralisation budgétaire peut être appréhendée dans une perspective plus extensive et englober des fondements politiques, économiques et institutionnels.

En plus de ces trois aspects, Yatta (2009 :13-14) signale que le PNUD et la Banque mondiale intègrent dans la typologie générale de la décentralisation « *la décentralisation du marché qui désigne l'externalisation de certaines activités du secteur public vers le secteur privé, la libération du marché, la dérèglementation, la privatisation des entreprises publiques, etc.* ». Cependant, l'auteur précise qu'en raison notamment du fait que les décisions des opérateurs privés ne peuvent pas être soumises à des procédures démocratiques, « *il a été préférable de réserver la notion de décentralisation aux rapports entre les pouvoirs publics(...)* ».

Partant de la classification générale et plus particulièrement du modèle « top-down » la littérature distingue habituellement trois modalités de décentralisation (Ebel et Yilmaz, 2001:26 ; Gauthier et Vaillancourt, 2002) :

- ✓ La « *déconcentration* » qui a lieu lorsque l'Etat central garde la maîtrise des responsabilités et compétences de certaines fonctions tout en les faisant exécuter par ses antennes locales. Autrement dit, la déconcentration consiste à rapprocher l'administration de l'État central de l'administré local. Elle vise à améliorer l'efficacité opérationnelle du gouvernement central à travers son déploiement dans les circonscriptions administratives.

Par contre, dans un État de tradition administrative française comme le Burkina-Faso, il serait inexact de considérer la déconcentration¹⁰ comme étant une modalité de la décentralisation, encore moins si l'on s'en tient aux trois caractéristiques de la

¹⁰ Il faut préciser, ainsi que le notent Meylan et autres (1972) de même que Mahon (1985), qu'en droit public suisse la déconcentration est considérée comme une variante de la décentralisation, mais en droit administratif français ou de tradition française la déconcentration est plutôt une variante de la centralisation.

décentralisation évoquées précédemment. En effet, les circonscriptions administratives expressions territoriales de la déconcentration sont la représentation territoriale de l'Etat central. De ce fait, lesdites circonscriptions administratives n'ont pas de personnalité juridique. Autrement dit, elles ne sont pas institutionnellement différenciées de l'Etat central. En outre, les organes ou les responsables chargés de la gestion de ces circonscriptions ne sont pas élus, ils sont nommés et révoqués par le gouvernement central de qui ils dépendent hiérarchiquement. Enfin, ces entités administratives n'ont que des pouvoirs d'exécution qui sont délégués par le gouvernement central au nom et pour le compte de qui elles les exécutent. Par exemple, au Burkina-Faso la région circonscription administrative n'a pas de personnalité juridique. Le Gouverneur de région n'est pas désigné par élection, il est nommé par le gouvernement central. Enfin, le Gouverneur n'a qu'une « délégation de pouvoir » du centre qu'il exécute sous le contrôle hiérarchique de ce dernier.

- ✓ La délégation qui consiste à faire des collectivités locales des agents directs en lieu et place du gouvernement central, celles-là étant récipiendaires des ressources et compétences déléguées par celui-ci. On parle également de relation d'agence entre l'État central (« principal ») et les collectivités territoriales (« agent ») qui sont ainsi amenées à offrir certains biens et services par délégation dudit principal. Par exemple, la tâche de gestion de l'état civil est une tâche déléguée par l'État central aux communes à travers le maire et ses deux adjoints qui sont nommés, pour ce faire, des officiers d'état civil (CGCT, arts. 263 et 267).
- ✓ La dévolution : utilisée couramment pour dénoter la décentralisation, elle correspond au transfert des responsabilités et compétences aux collectivités locales, étant entendu, qu'en l'espèce, ces dernières deviennent totalement ou partiellement responsables de la définition des politiques et de l'implémentation de celles-ci. Selon Ebel et Yilmaz (2001 :27) la dévolution se confond habituellement avec la décentralisation budgétaire et englobe généralement des fondements politiques, économiques et institutionnels.

Sous l'angle des finances publiques en revanche, certains spécialistes distinguent deux catégories de décentralisation en fonction de la nature de l'État (Bird et Vaillancourt, 1997 :3) :

- ✓ Dans les États fédéraux centralisés, unitaires centralisés ou unitaires décentralisés on a les « finances publiques décentralisées ». Ainsi, l'Etat central ou fédéral définit les règles institutionnelles, opérationnelles et financières et les supervise.

- ✓ Par contre, dans les systèmes fédéraux décentralisés on a l'approche pure du fédéralisme financier dite des « finances fédérales ». Dans cette approche, les niveaux de gouvernements sont relativement autonomes et interagissent plus ou moins comme des égaux.

Un ouvrage récent (Dafflon et Madiès, 2008 : 14-18) synthétise ces éléments de typologie de la décentralisation dans deux tableaux (1.1 et 1.2) ainsi qu'ils sont représentés ci- après.

Le premier tableau appréhende la question suivant la perspective de la typologie générale. Ainsi, si l'on part de la logique descendante (colonne centrale du tableau 1.1) et d'une position dominante de l'Etat central, le tableau montre qui va décider de l'attribution des compétences aux niveaux infranationaux de gouvernement. Il en est de même si l'on se situe dans la colonne de droite du tableau 1.1, c'est-à-dire qu'on appréhende à ce niveau également qui va décider des compétences dans la perspective « ascendante en posant un a priori attribuant les compétences de facto au niveau local » (Dafflon et Madiès, 2008 : 15).

Pour ce qui concerne les objectifs, le tableau reprend l'essentiel des fondements analytiques de la décentralisation ainsi qu'ils seront évoqués ultérieurement. Par exemple, mieux adapter l'offre de biens collectifs aux préférences locales (meilleure adéquation entre choix dépensiers et coûts fiscaux), assurer une bonne gouvernance. Mais, en plus de ces deux exemples on peut également signaler le développement local qui est, en plus de la bonne gouvernance locale, un des fondements de la décentralisation Burkinabè.

Tableau 1.1 Typologie générale de la décentralisation

	Décentralisation	
	Descendante (top-down) = devenir local	Ascendante (bottom-up) = rester local
Objectifs	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Déplacer la contrainte budgétaire vers le niveau local (report des charges plutôt que véritable dévolution) ; ✓ Accroître le bien-être national (meilleure adaptation de l'offre à la demande) en maintenant des standards minimaux des politiques publiques décentralisées offertes (normes de tutelle). 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Accroître le potentiel d'innovation au niveau local
	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Accroître l'efficacité allocative (mieux adapter l'offre de biens collectifs aux préférences locales) 	
	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Assurer une bonne « gouvernance » (congruence ou « accountability ») 	
Critères d'évaluation	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Contribution aux objectifs fixés par le centre 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Protection des collectivités locales contre le centre et maximisation des choix locaux
Modalités	<ul style="list-style-type: none"> ✓ déconcentration : L'Etat central garde la maîtrise des responsabilités et compétences de certaines fonctions tout en les faisant exécuter par ses antennes locales. ✓ délégation : Les collectivités locales sont des agents du gouvernement central qui est le principal. Celles-là sont récipiendaires des tâches et ressources déléguées par celui-ci. ✓ dévolution : la dévolution se confond habituellement avec la décentralisation fiscale et englobe généralement des fondements politiques, économiques et institutionnels (Ebel et Yilmaz, 2001 : 27). Ainsi, elle est couramment utilisée pour dénoter la décentralisation stricto sensu qui correspond au transfert des responsabilités et compétences aux collectivités locales, étant entendu, qu'en l'espèce, ces dernières deviennent totalement ou partiellement responsables de la définition des politiques et de leur implémentation. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Autonomie locale ✓ Subsidiarité ✓ Coopération décentralisée ✓ Concurrence horizontale et verticale.
Modèle dominant	<ul style="list-style-type: none"> ✓ dominance des relations verticales entre centre et collectivités locales (centre et communes, respectivement communes et régions) ✓ asymétrie d'information en faveur du centre ✓ domination des préférences du centre selon le modèle du principal (centre)- agent (les régions ou les communes). 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Conflit central/local (si la société est hétérogène, les décisions locales diffèrent de celles préférées par le centre) ✓ Dominance de l'autonomie locale ✓ Subsidiarité ✓ Coopération et concurrence ✓ domination des préférences locales

Source : Dafflon et Madiès (2008 :14)

Tableau 1.2 : Typologie de la décentralisation sous l'angle des finances publiques

	Finances décentralisées	Fédéralisme financier
Système de gouvernement	<i>Fédéral centralisé (Allemagne); Unitaire décentralisé (Espagne); Unitaire centralisé (France)</i>	<i>Fédéral décentralisé (Suisse)</i>
Cadre constitutionnel (institutions)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Les institutions sont organisées dans une « constitution » normative (nombre d'échelons de gouvernement, carte, compétences, financement, règles de transferts et ressources) ✓ La constitution établit les collectivités et fixe les règles des relations intergouvernementales ✓ Tout pouvoir qui n'est pas attribué explicitement aux collectivités décentralisées reste au centre ✓ Les préférences du centre sont dominantes 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Le découpage territorial préexiste à la Constitution adoptée ex post. Celle-ci entérine les limites des collectivités. ✓ La Constitution est le reflet d'une association volontaire de collectivités souveraines (une Confédération) et fixe les règles de coopération intergouvernementale ; ✓ Les compétences appartiennent de fait aux collectivités locales et cantonales. Les constitutions (cantonales respectivement fédérale) doivent mentionner explicitement les compétences transférées de bas en haut, de même que les sources de financement (hors transferts). ✓ Consensus « naturel » entre les niveaux de gouvernements ; ✓ La constitution = ensemble des règles + consensus exigeant une double majorité (des votants et des cantons) pour les transferts ascendants de responsabilités et des impôts.
Type de transferts intergouvernementaux	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Transferts péréquatifs visant l'égalité des situations individuelles face aux BCL et aux impôts ; ✓ Importance de transferts incitateurs spécifiques. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Respect de l'autonomie des choix : peu de transferts incitatifs spécifiques ✓ Transferts péréquatifs visant à limiter les disparités, mais sans égard aux positions individuelles
Modèle de relations intergouvernementales	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Modèle typique : « principal-agent ». ✓ Dans les pays unitaires centralisés, le principal définit les compétences et les règles de financement en fonction de ses objectifs propres, des asymétries d'information et des aléas moraux. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Modèle de « marchandage entre principaux »
Cas-types	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Pays fédéraux centralisés (Venezuela, Autriche, Inde) ; ✓ Pays semi-fédéraux ou unitaire décentralisés (Espagne, Pays-Bas, Suède) ; ✓ Pays unitaire centralisé : France, Royaume-Uni, (Burkina-Faso) ; 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ « dialogue/diplomatie » entre provinces et gouvernement fédéral au Canada ; ✓ Suisse

	✓ mais aussi « fédéralisme impur » : (Allemagne, USA) ;	
--	---	--

Source : Dafflon et Madiès (2008 :18)

Le tableau 1.2 synthétise les données de typologie de la décentralisation selon la logique organique des finances publiques. Dans cette perspective, il ya deux approches (Dafflon et Madiès, 2008: 16-17) :

- ✓ Dans le premier cas, c'est-à-dire celui des « finances publiques décentralisées », (colonne centrale du tableau) toutes les compétences et ressources sont a priori en mains de l'État central : il faut de ce fait que le texte constitutionnel délègue ou dévolue explicitement les responsabilités ou les catégories d'impôts aux gouvernements régionaux ou locaux afin que ceux-ci puissent agir dans les limites fixées. Cependant, dans les pays africains de succession française s'inscrivant dans cette typologie, les fonctions et les impôts des collectivités territoriales ne sont pas déterminés par le texte constitutionnel. La dévolution et/ou la délégation des responsabilités ou des catégories d'impôts relèvent des lois ordinaires (lois de décentralisation) et non de la loi fondamentale qu'est la Constitution (Mback, 2003 : 397- 449). Cette dernière se limite généralement à évoquer certains grands principes de la décentralisation : organisation du territoire en collectivités territoriales et libre administration de celles-ci notamment. Par exemple, au Burkina la Constitution (1991) fixe lesdits principes en ses articles 143, 144 et 145 et les transferts des compétences en matière de tâches et ressources sont déterminés par la loi n°55-2004 relative au CGCT qui n'est même pas une loi organique mais bien plutôt une loi ordinaire.
- ✓ Dans le second cas, forme pure du fédéralisme financier (colonne de droite du tableau), les responsabilités et ressources sont de facto au niveau local. Il faut alors mettre en mouvement une procédure constitutionnelle pour transférer l'une ou l'autre au niveau régional ou central.

Ces développements sur les différentes classifications de la décentralisation confirment la diversité des approches de la notion : une diversité théorique qui se traduit par une diversité des propositions de typologie ; mais aussi une diversité institutionnelle tenant aux différences de contexte (par exemple : Etat unitaire ou fédéral centralisé versus Etat fédéral décentralisé ; finances publiques décentralisées versus fédéralisme financier « pur »). Pour autant, les trois

critères précédemment retenus demeurent les caractéristiques principales de la décentralisation, c'est-à-dire l'existence de collectivités territoriales distinctes juridiquement de l'État central, des compétences (tâches et ressources) dévolues ou déléguées ou encore de facto au niveau local de même que des organes délibérants et exécutifs élus garantissant la légitimité démocratique de ceux-ci tout en permettant leur contrôle par les citoyens locaux. Les différentes épithètes « politique », « administrative » ou « budgétaire » accolées souvent au mot décentralisation ne visent généralement qu'à grossir les traits de l'une ou l'autre de ces caractéristiques.

1.3. Les fondements analytiques de la décentralisation

Les arguments en faveur de la décentralisation sont généralement développés a contrario des arguments en faveur de la centralisation. Ces derniers arguments sont synthétisés dans l'encadré 1.1 ci-dessous.

Encadré 1.1 : Arguments en faveur de la centralisation

Tout en partant de la distinction conceptuelle des domaines d'activités de l'Etat en trois « bureaux » telle que consacrée depuis 1959 par Musgrave¹¹, les auteurs ont développé un certains nombres d'arguments justifiant la centralisation de certaines compétences. Par contre, des trois bureaux que sont les activités d'allocation, de stabilisation et de redistributions, ce sont les deux dernières qui rallient le plus les thèses en faveur de la centralisation. Ainsi, quatre arguments sont généralement avancés en faveur de la centralisation des politiques de stabilisations (Derycke et Gilbert, 1988 : 40-41 ; Bird et Vaillancourt, 1997 :3-4) :

- ✓ L'inflation étant un « mal » collectif pur dont les effets peuvent s'étendre sur tout le territoire national, l'offre de monnaie devra être contrôlée par une agence centrale afin d'éviter que les gouvernements infranationaux ne financent leurs budgets par la « planche à billet ». En effet, un tel financement constituerait une source additionnelle d'inflation.
- ✓ L'échec des politiques conjoncturelles locales constituent un autre argument évoqué pour justifier l'incapacité des échelons décentralisés à mettre en œuvre une politique de stabilité efficace. En effet, les collectivités locales étant généralement dans la situation du « petit pays » en économie ouverte, les bénéfices des actions qu'elles seront amenées à entreprendre seront non seulement médiocres mais en plus ils seront le plus souvent exportés vers d'autres communautés. Par exemple, il serait peu probable que de grands travaux publics décidés et réalisés par une collectivité locale puissent permettre de relancer une conjoncture déficiente pour deux raisons : premièrement, il n'est pas évident que les entreprises locales de génie civil aient la capacité technique pour soumissionner à l'appel d'offres qui, du reste, devrait être national ou international suivant le montant en jeu. Deuxièmement, les revenus

¹¹ Dans un ouvrage fondamental publié en 1959 et consacré à la théorie des finances publiques, cet auteur fait la répartition des fonctions de l'Etat en trois « bureaux » : la stabilisation macroéconomique, la redistribution du revenu et l'affectation des ressources (Derycke et Gilbert, 1988 : 13).

qui seront générées par lesdits travaux, en termes de salaire de la main d'œuvre, d'achat de matières premières, d'équipements techniques etc. ne seront pas forcément acquis in situ, ni dépensés localement. En somme, la collectivité locale aurait plus intérêt à adopter un comportement stratégique au lieu d'emprunter pour financer de tels grands travaux dont les bénéfices seraient captés par d'autres collectivités locales.

- ✓ Le comportement de «passager clandestin » des collectivités locales : étant donné que les économies locales sont fortement interdépendantes favorisant une transmission des mouvements conjoncturels, une collectivité territoriale peut adopter un comportement stratégique en attendant que d'autres collectivités mettent en œuvre des politiques macro-économiques afin de bénéficier des effets de débordement. Cependant, si toutes les collectivités locales adoptent le même comportement, il est évident qu'aucune d'entre elles n'agirait. Aussi, pour sortir d'un tel éventuel « dilemme du prisonnier », l'intervention de l'Etat central s'avère-t-elle nécessaire.
- ✓ La nécessité de contrôler l'endettement local : même si certains auteurs soutiennent qu'il est préférable de réduire le contrôle central sur l'endettement local tout en laissant la discipline du marché fonctionner y compris « l'acceptation de la banqueroute vers les conséquences qui s'imposent » (Bird et Vaillancourt, 1997 : 8), il est en revanche évident que lesdites conséquences sont généralement sociales et elles ne s'arrêtent pas aux frontières de la collectivité locale qui se serait endettée de manière excessive. En effet, la mobilité des contribuables entre collectivités associée à l'illusion fiscale incite le plus souvent à une nette préférence pour le financement par emprunt plutôt que par l'impôt. Dans cette perspective, il est nécessaire que l'Etat central mette en place un mécanisme de contrôle de l'endettement local.

Pour ce qui concerne la politique de redistribution, certains auteurs estiment qu'elle devra être en priorité dévolue à l'échelon supérieure de gouvernement en se fondant sur la mobilité des agents économiques. « Supposons en effet qu'une collectivité locale A mette, seule, en place un programme redistributif de ressources. Si la mobilité des agents entre les collectivités est totale, les pauvres de toutes les communautés émigreront vers A. Les riches la quitteront pour des collectivités moins défavorables. La richesse fiscale disparaîtra de A et avec elle, les sources de financement de la politique redistributive qui devra être réduite voire abandonnée. Ainsi, un système local de redistribution doit être d'autant plus uniforme de collectivité à collectivité que la mobilité des agents est grande » (Derycke et Gilbert, 1988 : 38). En d'autres termes, la fonction de redistribution devra être de la compétence du gouvernement central pour autant que la mobilité des individus soit parfaite. Etant entendu que toute imperfection dans la mobilité devra plutôt légitimer une politique redistributive du niveau local. Pour autant, il faut faire remarquer que cet argument est développé sur la base de l'hypothèse non banale de « toutes choses égales par ailleurs ». En effet, la mobilité génère deux sortes de coûts privés pour l'agent économique : au départ, il y a l'abandon d'un logement, d'un environnement social et familial, etc. ; à l'arrivée, il y a la recherche d'un nouveau logement, les efforts d'insertion sociale, etc. Dans cette perspective, un agent économique rationnel devra mettre en rapport coûts privés et gains « budget public » d'une nouvelle localisation (meilleurs BCL, moins d'impôts, etc.) avant de prendre sa décision. Ceci implique que le niveau local a une marge pour engager une politique redistributive dont, du reste, l'absence explicite ne signifie pas une absence d'effets redistributifs dans les autres politiques financières menées par les gouvernements locaux (Derycke et Gilbert, 1988 :40).

Les arguments évoqués en faveur de la décentralisation des activités publiques, quant à eux, se réfèrent quasi exclusivement au domaine de la politique allocative. Ces arguments peuvent être synthétisés de la façon suivante (Derycke et Gilbert, 1988: 33-36 ; Greffe, 1997 : 360-362 ; Ebel et Yilmaz, 2001 :10-20 ; Dafflon et Madiès, 2008 : 23 - 25) :

- L'adaptation de l'offre de BCL aux préférences des citoyens est l'un des principaux arguments évoqué en faveur de la décentralisation des politiques publiques. Puisque la quantité et la qualité des BCL peuvent varier selon les besoins d'une collectivité locale à une autre, *« la décentralisation accroîtra l'efficacité parce que les gouvernements locaux connaissent mieux les besoins de leurs citoyens que le gouvernement central. Les décisions en matière de dépenses publiques prises par un palier de gouvernement qui est plus près d'une collectivité locale et plus sensible à ses besoins ont plus de chances de refléter les choix des gens que les décisions prises par un gouvernement central »* (Ebel et Yilmaz, 2001 : 12). Il faut noter que cet argument a lui-même pour fondement théorique le « théorème de la décentralisation »¹² qui repose sur l'hypothèse selon laquelle l'Etat central ne peut fournir que des biens et services uniformes compte non tenu des préférences locales a contrario de l'offre décentralisée qui est plus efficace en ce sens qu'elle permet la prise en compte des disparités locales des préférences.
- *« La décentralisation favorise l'expérimentation et l'innovation en matière de services locaux »* (Derycke et Gilbert, 1988 : 35). En effet, les échanges d'informations entre collectivités locales, la concurrence entre elles et l'expérimentation de plusieurs formules alternatives de gestion que favorise la décentralisation conduisent en fin de compte à la sélection et à l'adoption de modes de gestion plus innovantes et plus efficaces.
- La décentralisation de l'affectation des ressources favorise la responsabilité budgétaire au niveau local. En effet, si les sources de financement sont réparties de façon adéquate et concomitantes aux fonctions, cela minimise les transferts financiers entre gouvernement tout en accroissant la responsabilité budgétaire des gouvernements et des citoyens locaux. Etant entendu que la réduction des transferts financiers couplée d'une forte contrainte budgétaire amène les

¹² Selon Ebel et Yilmaz (2001 : 11) citant en cela Oates (1972), le théorème de la décentralisation énonce que *« chaque service public devrait être fourni par la juridiction exerçant un contrôle sur le territoire géographique minimum permettant d'internaliser les avantages et les coûts d'une prestation »*.

contribuables à assumer le coût fiscal des décisions dépensières qu'ils suscitent. Autrement dit, le citoyen est amené à mettre en relation sa demande de BCL avec le coût que ladite demande génère ce qui favorise une meilleure production dudit BCL.

- La décentralisation permet une meilleure compréhension des préférences des citoyens par les politiciens locaux. En effet, grâce aux votes les électeurs expriment leurs préférences et le politicien est obligé d'en tenir compte dans sa plateforme politique, autrement il serait évincé au profit du politicien qui propose un programme alternatif plus en cohérence avec lesdites préférences. Autrement dit, la décentralisation favorise une meilleure adaptation de l'offre de politiques publiques à la demande des électeurs.

Mais, d'autres arguments qui ne relèvent pas du domaine allocatif sont également développés en faveur de la décentralisation :

- Selon Greffe (1997 : 361), la décentralisation est un facteur de démocratie dans les Etats où la puissance de l'administration publique est concentrée dans les seules mains du gouvernement central. En effet, la décentralisation place le pouvoir à proximité du citoyen tout en lui permettant de participer aux choix de politiques publiques locales et de suivre de près l'exécution des décisions. En outre, elle constitue un meilleur moyen pour les citoyens de contrôler leurs mandataires, élus ou fonctionnaires, d'évaluer et de corriger les politiques publiques mises en œuvre. Tout ceci étant favorisé par la proximité des relations entre électeurs et élus et qui permet aux premiers de savoir si la mise en œuvre des politiques publiques s'accompagne ou non de dysfonctionnements. En d'autres termes, le fait de rapprocher élus et citoyens la décentralisation favorise une plus grande transparence quant à la façon dont les fonds publics sont utilisés localement. De ce fait, elle donne à l'imputabilité politique (l'obligation de rendre compte) un contenu plus concret. En effet, l'imputabilité politique accroît la pression des électeurs sur les élus tout en incitant ces derniers à mettre en œuvre des systèmes de gestion publique locale de meilleure qualité (Ebel et Yilmaz, 2001 : 20).
- En outre, la décentralisation peut être un facteur de développement dans une économie de marché. Ainsi que le souligne Greffe (1997 :361-362), l'économie contemporaine est celle de la variété permanente, compte tenu du mouvement incessant des technologies de l'information et de la communication. Dans cette

perspective, la décentralisation constitue un atout dans la mesure où elle permet l'instauration de réseaux de communication mettant en jour des ressources spécifiques productrices de variétés tout en facilitant la mise en œuvre de réseaux de partenariat. Ces derniers, permettent de doter les collectivités locales de ressources stratégiques. De même, la décentralisation permet aux gouvernements infranationaux d'investir dans des projets d'infrastructures qui ont une incidence positive sur la vie des citoyens tout en stimulant le développement local.

Pour Yatta (2009 : 26-29) toutes les décentralisations en Afrique s'inscrivent dans la logique de ces deux derniers fondements. En effet, pour cet auteur les fondements des décentralisations africaines sont « prioritairement politiques », c'est-à-dire la démocratisation et la propagation du pluralisme politique dans le but de mettre fin aux systèmes des partis uniques et/ou autoritaires caractérisés par des pouvoirs centralisés forts. Le second fondement, quant à lui, s'inscrit dans le même fil conducteur dans tous les pays ayant engagé la réforme, à savoir le développement local et l'amélioration des conditions de vie des populations locales (Yatta, 2009 :28). Le Burkina-Faso qui ne fait pas exception, a décliné dans sa loi de référence les fondements de la décentralisation suivant la même perspective. Ainsi, pour le législateur burkinabè, le but de la décentralisation est de « promouvoir le développement à la base et de renforcer la gouvernance locale » (CGCT, art.2). De plus amples développements sont consacrés à ces deux fondements au chapitre 2 suivant. Mais, il convient de signaler dès à présent que la promotion du développement à la base renvoie bien entendu au développement local tandis que le renforcement de la gouvernance locale fait référence à la démocratisation sur fond de pluralisme politique.

Toutefois, les avantages théoriques de la décentralisation précédemment énumérés ont des limites dont on peut se contenter d'en évoquer quelques unes :

- Comme relevé par Dafflon et Madiès (2008 :27) l'avantage de l'efficacité attribué à la décentralisation part de l'hypothèse que ce sont les préférences individuelles qui guident l'offre de BCL. Mais, dans le contexte des pays pauvres où il manque le plus souvent les services vitaux de base (enseignement de base, santé, eau potable, etc.) il est illusoire de croire que ce sont les préférences individuelles qui guideront l'offre desdits services de base. En réalité, la demande est « contrainte », c'est-à-dire que les comportements de demande des individus sont homogénéisés en raison de cette

pauvreté et des caractères vitaux de ces services sociaux de base. Dans cette perspective, la préoccupation essentielle pour l'Etat central sera sans doute de satisfaire ces besoins vitaux de base des populations. Et une telle satisfaction peut être réalisée à travers une offre centralisée, déconcentrée ou déléguée. Du reste, Yatta (2009 : 43-44) signale que dans les pays francophones d'Afrique, l'écrasante majorité des actions prévues dans les « plans locaux de développement » a trait, en réalité, à la réalisation d'infrastructures éducatives et sanitaires de même qu'à l'adduction d'eau potable. En outre, il indique que dans la pratique cependant les collectivités locales sont exclues de la décision de production de ces biens qui relèvent généralement de l'Etat central. L'exemple du Burkina-Faso pays pauvre très endetté (PPTE)¹³ peut servir d'illustration aux propos ci-dessus. Pour nous contenter que d'un seul exemple de service vital de base on peut indiquer qu'en 2007 seulement 8,6% des 14 millions de burkinabè avaient l'eau courante à domicile (INSD, 2008). La raison principale de ce faible taux réside dans l'absence d'infrastructure de production et de distribution d'eau courante, l'autre raison étant la pauvreté. Ainsi, l'immense majorité de la population est obligée de s'approvisionner à partir de sources alternatives (forages, bornes fontaines ou puits protégés) ou de consommer de l'eau non potable des rivières et autres marigots. Dans un tel contexte il est difficile de prétendre que ce sont les préférences individuelles qui guideront l'offre de ce service quant on sait les effets ravageurs des maladies hydriques. Autrement dit, la question préoccupante pour l'Etat central reste en l'espèce l'offre d'eau potable à travers la mise en place des infrastructures de production et de distribution d'eau. C'est sans doute une des raisons pour laquelle l'offre d'eau courante est encore en mains du centre en dépit du fait que cette tâche avait été formellement dévolue aux collectivités locales depuis 1998 (cf. art. 89 de l'ancienne loi 041/An/An relative aux collectivités locales). En effet, la production, la distribution et le contrôle de qualité de l'eau courante sont en mains d'une entreprise du gouvernement central (Office Nationale de l'Eau et de l'Assainissement, ONEA) qui les assure dans toutes les collectivités territoriales qui

¹³ En 1999, la dette du Burkina-Faso représentait **379%** de ses revenus d'exportation ce qui lui a valu de bénéficier d'un processus d'allègement de cette dette à partir de septembre 2007 dans le cadre de l'initiative « Pays Pauvre Très Endettés » (PPTE) mis en place courant 1996 par le FMI et la Banque mondiale (Yatta, 2009 : 72-73). En outre, ce pays a été classé en 2004 par le PNUD 175^{ème} sur 177 pays suivant l'indice de développement humain (IDH). Enfin, il résulte des statistiques publiées en 2008 dans le tableau de bord social de l'Institut National de la Statistiques et de la Démographie (INSD) qu'en 2003, **46,4%** des burkinabè vivaient en dessous de la ligne nationale de pauvreté fixée à 82 672 FCFA (un peu plus de 200 FCH) par personne par an. Etant entendu que cette pauvreté frappait **52,3%** des populations rurales contre **19,9%** des populations urbaines (cf. site-web INSD sous www.insd.bf).

ont la chance d'en bénéficier. De même, le développement de nouvelles infrastructures en la matière demeure en pratique une compétence du centre.

- En plus, la théorie prétend que le vote exprime les préférences des citoyens locaux. Mais, le vote peut être biaisé et ne pas refléter du tout les véritables préférences des citoyens. En effet, le vote ne peut exprimer la véritable préférence du citoyen local que si ledit citoyen comprend l'enjeu du vote, que s'il vote de façon libre et que les résultats du vote ne sont pas manipulés. Or, ces conditions sont loin d'être réunies en tout lieu et en tout temps. Par exemple, au Burkina-Faso alors que l'écrasante majorité de la population locale est analphabète en français (plus de 95% selon les chiffres¹⁴ du recensement général 2006), les programmes des candidats ou des partis politiques (pour ceux qui en ont), c'est-à-dire les propositions d'offres de politiques publiques locales sur lesquelles les citoyens sont censés voter sont rédigées en français de même que les documents électoraux. Il est évident qu'on ne peut pas attendre des populations locales aussi peu informées et maîtrisant tout aussi peu l'enjeu du vote d'exprimer de véritables préférences. Si on ajoute à ce qui précède de possibles pratiques de corruption électorale et autres chantages divers sur les électeurs de la part de certains partis politiques et/ou de certains candidats, de même que de possibles manipulations des résultats électoraux dans la chaîne électorale, on est en droit de douter de ce que le vote puisse exprimer dans un tel contexte les véritables préférences des citoyens locaux.
- De même, ce serait faire preuve d'excès d'angélisme et ignorer les conclusions théoriques de l'école des choix publics que de croire que les élus et décideurs locaux vont avoir des comportements exclusivement conformes aux préférences des électeurs dans les décisions d'offre de BCL sans chercher à maximiser leurs propres objectifs. Du reste, Downs (1957) ne disait-il pas que les politiciens ne cherchent pas à se faire élire pour engager des politiques publiques, mais bien plutôt à formuler des politiques publiques pour se faire élire ! bien évidemment on peut rétorquer que cette sentence downsienne est excessive et que le contrôle des citoyens sur les élus peut permettre de contrer les tendances égoïstes desdits élus. Mais, encore faut-il que la complexité des règles et procédures institutionnelles, l'incapacité (en raison de l'analphabétisme en français par exemple) des citoyens à décrypter l'information ne soient pas des obstacles dirimants à un tel contrôle.

¹⁴ Voir site INSD op.cit.

- En outre, la théorie part du postulat que l'élection au suffrage universel est la seule source de légitimité. Ainsi, les élus locaux, auréolés de cette légitimité, peuvent mettre en œuvre des programmes politiques en offrant aux citoyens/électeurs les prestations promises. Or, dans la plupart des pays africains il existe des personnes investies de formes multiséculaires de légitimité, donc antérieures à la décentralisation, dans lesquelles les populations locales se reconnaissent quelquefois beaucoup plus que dans les élus locaux. Ainsi en est-il des rois et/ou chefs traditionnels ou coutumiers dans certaines régions du Burkina-Faso. En effet, la légitimité et l'influence de ces autorités traditionnelles ou coutumières sont quelquefois si fortes, qu'elles peuvent faire annuler et/ou retarder la mise en œuvre de certaines décisions des élus locaux quand lesdites décisions ne sont pas conformes à leurs intérêts¹⁵. C'est sans doute pour parer à de telles éventualités que dans certains pays africains comme le Niger et le Ghana les chefs traditionnels et les sultans dans le premier pays, les « *natives authorities* » dans le second sont cooptés de droit dans les organes délibérants des collectivités locales. Même s'ils y sont de façon consultative, leur présence permet de donner plus de chance à la mise en œuvre réussie de la décentralisation.
- Enfin, on peut douter du fait que la décentralisation puisse être en tout lieu et en tout temps facteur d'« expérimentation » et d'« innovation » en matière de gestion des services locaux. En effet, cette hypothèse suppose que les règles institutionnelles soient suffisamment flexibles et que les collectivités locales soient autonomes dans la conception et l'expérimentation de plusieurs formules alternatives de gestion en vue d'en adopter les plus innovantes. Mais, dans un contexte où toutes les règles de gestion sont instrumentées par le gouvernement central et de façon uniforme pour toutes les collectivités locales qui sont tenues de les appliquer sous la surveillance étroite du centre on ne peut espérer de l'innovation. Ainsi que le chapitre 2 suivant le montrera, au Burkina-Faso toutes les règles de gestion des collectivités locales jusque dans les détails de fonctionnement des administrations locales sont fixées par le centre et uniformément pour toutes les collectivités territoriales de même catégorie. En plus, le centre s'est donné tous les moyens de contrôle pour s'assurer du respect desdites

¹⁵ A ce sujet, le problème du choix du site de construction des locaux de la mairie de la commune rurale de Loumbila est assez éloquent. En effet, bien que ce choix ait été adopté par délibération du conseil municipal depuis 2006, à ce jour (fin 2009) cette délibération n'est pas encore mise en œuvre parce que ceux qui incarnent la légitimité coutumière contestent le choix. Conséquence, la commune ne dispose pas de siège deux années après les élections municipales. On a là une limite de la légitimité « rationnelle légale » conférée par le suffrage universel.

règles de gestion¹⁶. De ce fait, il ya peu de place dans un tel contexte pour expérimenter et adopter des modèles plus innovants de gestion qui ne soient pas ceux souhaités par le gouvernement central.

En conclusion à ce chapitre on peut noter qu'il n'y a pas qu'une décentralisation, il y a des décentralisations en fonction du contexte institutionnel de référence. Cette réalité a été mise en évidence tant à travers les essais de définition que par les différentes typologies de la décentralisation. Pour ce qui concerne les avantages de la décentralisation développés par la théorie ils sont essentiellement normatifs tout en reposant principalement sur une logique allocative. Ainsi, la transformation de ces avantages théoriques en réalité dépend encore une fois du contexte dans lequel la décentralisation est engagée. Du reste, il faut préciser que les avantages escomptés de la décentralisation, autrement dit ses fondements, sont propres à chaque contexte particulier. Cette importance du contexte institutionnel a également été mise en perspective par les quelques limites de la décentralisation qui ont été explicitées. En somme, on peut retenir à la suite de Dafflon et Madiès (2008 :27) que la décentralisation n'est ni bonne ni mauvaise en soi tout dépend de sa mise en œuvre et du « design » institutionnel spécifique de chaque pays.

¹⁶ Il faut préciser que la décentralisation n'implique ni absence de règles de gestion ni absence de contrôle de l'Etat central. Cependant, le tout réside dans la cohérence de ces règles et de ce contrôle avec les modalités de la décentralisation (Cf. chapitre 2 ci-après).

2. Contexte institutionnel de la décentralisation burkinabè

Deux ouvrages récents déjà cités au chapitre 1 précédent, dont l'un énonce quelques principes de la décentralisation issus de la théorie du fédéralisme financier (Dafflon et Madiès, 2008) et l'autre consacré aux enjeux et perspectives de la décentralisation fiscale en Afrique (Yatta, 2009), s'accordent sur l'important rôle du contexte institutionnel dans la décentralisation. En effet, les premiers auteurs ont affirmé que « (...) la notion de décentralisation était contingente à l'histoire et aux institutions de chaque pays » de telle sorte qu'il serait « (...) illusoire de vouloir appliquer un même schéma de décentralisation à tous les pays » (Dafflon et Madiès, 2008 : 101). Tandis que le second auteur, quant à lui, précise que dans les Etats africains « la décentralisation fiscale est largement déterminée par les contextes institutionnels, macroéconomique et financier (...) » (Yatta, 2009 : 22). Fort de ce qui précède, on peut affirmer qu'on ne saurait convenablement faire l'étude d'une décentralisation donnée en passant sous silence son histoire et son contexte institutionnel. C'est dans cette perspective que réside tout l'intérêt du présent chapitre dont le but est, justement, de décliner brièvement l'historique de la décentralisation avant de présenter son arrangement politico-administratif en passant par ses fondements, sa stratégie et son principe. Pour ce faire, le chapitre est subdivisé en quatre sections :

La première section est consacrée à un rappel de la dynamique historique des faits essentiels qui ont permis d'aboutir à la décentralisation actuelle. Elle présente, sous forme de tableau, les principaux événements qui ont marqué les différentes tentatives de décentralisation depuis les années 1920 jusqu'au processus actuel. Ledit tableau est suivi d'un bref commentaire.

La deuxième section présente les fondements, la stratégie et le principe de la nouvelle décentralisation. Cette section permet de se rendre compte que les fondements de la décentralisation burkinabè ne sont pas exactement les mêmes que les fondements de la décentralisation tels qu'ils sont enseignés par la théorie du fédéralisme financier.

La troisième section du chapitre déroule l'organisation territoriale actuelle à travers la description successive des collectivités territoriales et des circonscriptions administratives.

La quatrième et dernière section examine les arrangements politico-administratifs de la commune et de la région. Ainsi, le premier sous-point de la section expose l'arrangement

politico-administratif de la commune et le deuxième celui de la région. La troisième sous-section qui est une lecture analytique en économie institutionnelle est composée à partir des enseignements tirés des deux précédentes sous-sections. Enfin, une dernière sous-section est consacrée à la problématique des relations Etat central/collectivités territoriales.

2.1 Rappel historique sur le processus de décentralisation

A la suite de la Constitution (Cst. 1991, arts.143, 144, 145) qui en a fixé les grands principes, la loi n°055-2004 du 21/12/2004 est la principale norme de référence en matière de décentralisation actuellement en vigueur. Mais, la décentralisation a une histoire dont le début remonte au milieu des années 20. Autrement dit, cette histoire aujourd'hui vieille de plus de huitante ans a commencé quelques trois décennies avant l'indépendance de l'ex Haute-Volta¹⁷ intervenue courant l'année 1960. Cependant, la présente section pour une raison évidente tenant à l'objet de la thèse, n'a pas vocation à faire un exposé exhaustif de cette jeune histoire de la décentralisation. Son but est beaucoup plus modeste. Il s'agit de montrer que l'actuel processus de décentralisation débuté au cours de la décennie 90 et qui se trouve être au cœur de la problématique de la présente recherche est le produit d'une dynamique historique. Aussi, la section ne comportera-t-elle que deux paragraphes. Le premier paragraphe consiste en une présentation, sous forme d'un tableau (2.1, ci-après) synoptique, des principales étapes du processus de décentralisation depuis la création des premières communes jusqu'en fin 2009. Le second sous-point est, en revanche, un bref commentaire sur le contenu du tableau.

¹⁷ Ancienne appellation de l'actuel Burkina-Faso

2.1.1 Brève chronologie historique sous forme de tableau¹⁸

Tableau 2.1 : Tableau de la chronologie historique de la décentralisation

<i>Principales dates</i>	<i>Principaux événements du processus de décentralisation</i>	<i>Principaux événements nationaux ayant des liens avec le processus de décentralisation</i>
1926 – 1959		
4/12/ 1926	Création pour compter du 1 ^{er} janvier 1927 des communes "mixtes" de Ouagadougou et Bobo-Dioulasso. Celles-ci avaient deux organes : un organe délibérant (« commission municipale ») composé de trois catégories de membres dont certains sont nommés, d'autres élus au suffrage restreint et un troisième groupe élu au suffrage universel. Le deuxième organe est l'exécutif communal en la personne d'un « administrateur-maire », président de la « commission municipale » et commandant de cercle.	Division et partage de la Haute-Volta entre ses voisins (Côte-D'ivoire, Mali, Niger) en septembre 1932. De ce fait, les communes mixtes de Bobo et Ouagadougou étaient devenues des collectivités locales de la Haute Côte-D'ivoire de septembre 1932 à septembre 1947. Reconstitution de la Haute-Volta dans ses frontières de 1932 à partir du 5 septembre 1947.
18/12/1955	La loi n° 55-1489 portant organisation municipale en Afrique occidentale et centrale. Création des catégories de communes de plein et moyen exercice. Érection de Ouagadougou et Bobo-Dioulasso en commune de plein exercice.	
04/04/57	Décret portant conditions d'institution et de fonctionnement des collectivités rurales en AOF et AEF	
24/05/1958	Création des communes de « moyen exercice » de Ouahigouya, Banfora et Koudougou.	
1960 – 1965		
2/02/60	Création de la commune de « plein exercice » de Kaya et érection des communes de « moyen exercice » de Banfora, Koudougou et Ouahigouya en commune de plein exercice. Ceci a fait passer le nombre de communes de cette catégorie à six (6).	
24/2/ 1960	Création suivant loi n°24-60/AN de deux catégories de collectivités locales rurales : collectivités rurales de plein exercice (au nombre de 53) dont les présidents sont élus et les collectivités rurales de moyen exercice dont la présidence est assurée par le chef de circonscription administrative la plus proche.	Proclamation de l'indépendance de l'ex Haute-Volta le 05/08/60 .

¹⁸ Cette chronologie résulte d'une lecture croisée de R.A. Sawadogo (2001), S. Ouattara (2007) et E. Champagne & B. M. Ouédraogo (2008). D'autres sources ont également été mises à contribution. Il s'agit des n°5 (juillet 2001), n°7 (Janv.-Fév. 2002) et des éditions spéciales de Juin 98, Avril 1999 et Mars 2000 du bulletin bimestriel (Action collective) de la Commission Nationale de la Décentralisation.

30/11/64¹⁹	Transformation suivant loi n° 16/AN des collectivités rurales de moyen exercice en collectivités rurales de plein exercice. Les organes délibérants de ces dernières étaient composés de membres élus au suffrage universel et de membres de droit (des députés de l'Assemblée Nationale). Le nombre de communes rurales est passé de 53 à 83 communes.	
1966 – 1990		
03/01/66	Suppression des conseils des collectivités et création de délégations spéciales dont les commandants de cercle en étaient les présidents et les ordonnateurs des budgets.	Renversement des institutions de la 1 ^e République par une « insurrection populaire » le 03/01/66 . Mise en place d'un gouvernement militaire.
7/06/74	Suppression par ordonnances des collectivités rurales et création des départements suivant respectivement ordonnances N°74-40/PRES/IS/DI du 7 juin 1974 et N° 74-45/PRES/IS/DI du 2 juillet 1974. Les départements étaient censés être des collectivités territoriales et en même temps des circonscriptions administratives. Cependant, les organes délibérants des départements n'ont jamais été mis en place.	Suspension de la Constitution de la II ^e République et dissolution de l'Assemblée Nationale le 8 février 1974. Mise en place d'un gouvernement militaire.
20/06/76	Attribution d'un statut particulier à la ville de Ouagadougou suivant ordonnance n° 76-012/PRES/IS du 20 juin 1976 : organisation de la ville en secteur, institution d'un organe délibérant dénommé « conseil de ville » et création d'un « comité consultatif » composé de techniciens nommés par le gouvernement central.	
15/10/76	Subdivision de la ville de Ouagadougou en dix secteurs suivant décret n° 76-382/PRES/IS du 15.10.76	
7/06/ 79	Loi n°10/79 du 7 juin 1979 portant création des communes en Haute-Volta.	Vote de la Constitution de la III ^e République le 27/11/77.
25/11/80	Création de délégations spéciales départementales.	Avènement du « Comité Militaire de Redressement pour le Progrès National » (CMPRN) le 25/11/80.
7/11/82		Avènement du « Conseil de Salut du Peuple » (CSP) le 7/11/82.
14/11/83	Prise d'une ordonnance (N°83-21/CNR/PRES) portant réorganisation de l'administration du territoire	Avènement du « Conseil National de la Révolution » (CNR) le 4/08/ 83.
15/08/84	Découpage du territoire national en 30 provinces et 250 départements suivant ordonnance N°84-055/CNR/PRES du 15 août 1984.	

¹⁹ Cette date de même que la loi de référence varient selon les sources. Pour Sawadogo (2001 :208), c'est bien à cette date (30 novembre 1964) et suivant la loi n°16/AN que les collectivités rurales de « moyen exercice » ont été transformées en collectivités de « plein exercice ». Par contre, pour Ouattara (2007 : 110) cette décision résulterait d'une loi n°64/AN en date du 30 octobre 1964. Malheureusement l'auteur de ces lignes n'a pas pu vérifier à la source originelle (Journal Officiel) pour trancher sur cette contradiction. Pour autant, et c'est le plus important, les deux auteurs sont d'accords sur les autres faits.

29/08/85	Création de cinquante (50) nouveaux départements suivant ordonnance n° 85-046/CNR/PRES du 29 Août 1985	
12/10/89	Abrogation de la zatu ²⁰ n°83-21/CNR/PRES du 14 novembre 1983. Création de deux catégories de collectivités territoriales (provinces et communes) dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière.	Avènement du « Front Populaire » (FP) le 15/10/ 1987.
1991- 2009		
06/1991	<p>Adoption par referendum le 2 juin et promulgation le 11 juin de la Constitution de la IV^e République. Cette Constitution a décliné les grands principes de la décentralisation à travers trois articles :</p> <p><i>Art.143 : « Le Burkina-Faso est organisé en collectivités territoriales » ;</i></p> <p><i>Art.144 : « La création, la suppression, le découpage des collectivités territoriales sont du ressort de loi » ;</i></p> <p><i>Art. 145 : « La loi organise la participation démocratique des populations à la libre administration des collectivités territoriales ».</i></p>	
7/08/91	Ordonnance n°91-0048/PRES du 7 Août 1991 relative à l'organisation du territoire pendant la période transitoire.	
1^{er} /12/1991		Première élection présidentielle de la IV ^e République.
24/05/1992		Premières élections législatives de la IV ^e République et mise en place de l'Assemblée des Députés du Peuple (ADP).
7-12/05/93	<p>Loi n°03 du 7 mai 1993 relative à l'organisation de l'administration du territoire.</p> <p>Loi n°04 du 12 mai 1993 relative à l'organisation municipale ; loi n°5 relative au statut particulier de la province du kadiogo et de la ville de Ouagadougou ; loi n°6 relative au statut particulier de la ville de Bobo-Dioulasso ; loi n°7 relative au régime électoral des conseillers de village, de secteur communal, de département et de province.</p> <p>Ainsi qu'il résulte des lois n°4, 5 et 6 ci-dessus il ya 3 catégories de communes : communes de plein exercice, de moyen exercice et commune à statut particulier avec possibilité pour les communes de moyen exercice de devenir des communes de plein exercice.</p>	
16/11/93	Création de la Commission Nationale de la Décentralisation (CND) suivant décret n°93-350/PRES/PM du 16/11/93.	
12/02/95	Organisation des premières élections municipales dans 33 communes de plein exercice.	
02/12/ 95	Création de l'Association des Maires (des Municipalités actuellement) du Burkina-Faso (AMBF) par décret n°95-0364/MATS/SG/DGAT/DELPJ du 2 décembre 1995.	

²⁰ Suivant le vocable juridique de l'époque « révolutionnaire » Zatu signifie ordonnance.

3/04/96	Création du Fonds d'appui au Démarrage et au développement des Communes (FODECOM). Création du Service d'Appui à la Gestion et au Développement des Communes (SAGEDECOM).	
3-6 /08/98	Loi n°040/98 relative à l'orientation de la décentralisation ; loi n°041/98 relative à l'administration du territoire ; loi n°042/98 relative à l'organisation et fonctionnement des collectivités locales ; loi n°043/98/An portant programmation de la mise en œuvre de la décentralisation.	
28/04/2000	Décret N°2000-163/PRES/PM/MEF portant modalité et condition d'octroi des avances de trésorerie aux collectivités locales.	
05/2000	Deuxième élection municipales de la IV ^e Républiques dans 49 communes urbaines.	
02/07/2001	Modification du maillage administratif suivant loi n°13-2001 du 2 juillet 2001 relative à la création des Régions.	
03/07/2001	Loi N°014-2001/AN relative au code électoral. Articles 236 et suivants relatifs à l'élection des conseillers municipaux et des organes des communes.	
21/12/2004	Adoption de la loi N°055-2004 portant Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT) en tant que principale norme de référence en matière de décentralisation. Création de deux niveaux de CT : la commune (urbaine et rurale) et la région.	
03/02/2005	Décret N°2005-045/PRES/PM/MATD relatif aux attributions du Gouverneur de région, du Haut-commissaire de province et du préfet de département.	
25/05/2005	Loi N°024-2005/AN relative à la modification de la loi électorale (n°014-2001/An) afin de prendre en compte l'élection des organes de la région collectivité territoriale.	
23/04/2006	Troisième élections municipales de la IV ^e République et premières élections dans les communes rurales.	
09/05/2006	Loi N°014-2006/AN relative à la détermination des ressources et des charges des collectivités territoriales au Burkina-Faso.	
15/05/2006	1) Décret N°2006-204/PRES/PM/MFB/MATD relatif au régime financier et comptable des collectivités territoriales du Burkina-Faso. 2) Décret N° 2006-208/PRES/PM/MFB/MATD relatif règlement intérieur-type des conseils de collectivités territoriales. 3) Décret N°2006-209/PRES/PM/MFB/MATD portant transfert de compétences aux communes urbaines, dans les domaines du préscolaire, de l'enseignement primaire, de la santé, de la culture, de la jeunesse, des sports et loisirs.	
14/11/2006	Loi N°021-2006/AN relative à la modification de la loi n°055-2004 (CGCT) et à l'extension de l'institution des Conseils Villageois de Développement (CVD) aux villages rattachés aux communes urbaines.	

05/12/2006	Loi N°027-2006/AN relative au régime juridique applicable aux emplois et aux agents des collectivités territoriales.	
22/01/2007	Décret N°2007-032/PRES/PM/MATD portant organisation, composition et fonctionnement des Conseils Villageois de Développement (CVD).	
09/02/2007	Décret N°2007-069/PRES/PM/MFB/MATD portant Nomenclature budgétaire des collectivités territoriales du Burkina-Faso.	
1 ^{er} /03/2007	Décret n°2007-095/PRES/PM/MATD/MFB relatif à l'adoption du Cadre Stratégique de Mise en Œuvre de la Décentralisation (2006-2015).	
18/05/2007	Décret N° 2007-287/PRES/PM/MFB/MATD portant fixation des modalités de répartition des impôts et taxes entre les communes et les régions.	
06/12/2007	Loi n°033-2007/AN : - Art 37 relatif à la création de la Taxe de Développement Communal (TDC) (effet : 1 ^{er} janvier 2008). - Art 38 relatif à la création du Fonds de Solidarité des Communes (FSC) (effet : 1 ^{er} janvier 2008).	
03/12/2008	Loi n° 062-2008/AN, art 28 relatif à la "recentralisation" d'une partie non déterminée des produits de la taxe de jouissance.	

Source : auteur

2.1.2 Quelques éléments de commentaire sur la chronologie

Tel qu'il résulte du tableau 2.1 ci-dessus, l'histoire de la décentralisation s'est déployée sur trois principales périodes. La première période se situe dans le contexte de la colonisation et a été marquée par la création des deux premières communes « mixtes »²¹ que sont Bobo-Dioulasso et Ouagadougou. En revanche, les phases suivantes du processus sont intervenues après l'indépendance. Ainsi, la deuxième phase du processus a commencé en 1960 avec la création des premières collectivités locales rurales et s'est achevée à la fin de la décennie 80. La troisième étape, quant à elle, va du début des années 90 avec l'avènement de la nouvelle décentralisation jusqu'à nos jours. Mais, pourquoi donc ce découpage de la brève histoire de la décentralisation en trois périodes et qu'est-ce qui caractérise chacune de ces périodes ?

La principale raison qui justifie la division tripartite de l'historique de la décentralisation réside dans les différences des contextes sociopolitiques de naissance de chacune des trois phases du processus. En effet, le contexte sociopolitique a une influence directe, non seulement, sur la conceptualisation de la décentralisation, mais aussi, sur ses objectifs, de

²¹ La notion de mixité résulte de la composition mixte des organes délibérants de ces communes. En effet, tandis que certains membres desdits organes étaient désignés au suffrage universel ou restreint, d'autres étaient par contre nommés par le gouverneur général représentant de la métropole.

même que sur ses modalités de mise en œuvre. Ainsi, de 1926 - année de création des premières communes - jusqu'à la fin du premier semestre de l'année 60, la Haute-Volta d'alors était encore une colonie française. Il est évident qu'un tel contexte sociopolitique ayant sa rationalité propre a bien évidemment marqué de son empreint les premiers temps de la décentralisation. Aussi, convenait-il de la distinguer d'avec la période postcoloniale. Pour autant, l'histoire postcoloniale de la décentralisation n'est pas demeurée elle-même une histoire uniforme. En effet, si les trente premières années de l'indépendance ont été caractérisées, essentiellement, par des régimes d'exception avec toutefois quelques brefs intermèdes démocratiques, à partir de la décennie 90 en revanche, le pays a amorcé un processus de démocratie pluraliste. Ainsi, tandis que le processus démocratique des années 90 donnait naissance à une décentralisation s'inscrivant dans la catégorie de ce que Mback (2003) a appelé « les nouvelles décentralisations », la période antérieure (1960/90) avait, quant à elle, donné lieu à quelques initiatives non abouties de même qu'à des réformes législatives demeurées, pour l'essentiel, lettres mortes. Il est donc tout à fait justifié de distinguer cette période dite des nouvelles décentralisations avec les tentatives inachevées qui l'ont précédée. Ceci étant précisé, on peut mentionner les éléments ci-dessous pour caractériser les trois phases historiques de la décentralisation :

- Pendant la période coloniale, l'organisation administrative avait essentiellement trois buts (Billaz, 2003 : 26-27 ; Yatta, 2009 : 29) : « l'encadrement administratif » des populations, « la mise en valeur agricole » des entités administratives et la réalisation de la « mission civilisatrice » au profit « des peuples indigènes ». Autrement dit, les objectifs qui étaient assignés à cette forme d'organisation qui impliquait une administration « directe » des colonies à l'exclusion de toute « autonomie locale » n'étaient pas ceux de la décentralisation ainsi qu'ils sont entendus de nos jours. En outre, l'arrangement institutionnel des collectivités locales de cette période tel qu'il résulte du tableau 2.1 précédent montre que tous les membres des organes de gestion desdites collectivités n'étaient pas élus au suffrage universel. Par exemple, les membres des organes délibérants des communes "mixtes" créées en 1926 étaient désignés suivant une modalité mixte (R.A.Sawadogo, 2001 :207) : certains membres étaient nommés par décret du Gouverneur, d'autres élus au suffrage restreint et un troisième groupe au suffrage universel direct. Quant au président du conseil municipal (« administrateur maire ») également organe exécutif de la commune, il était nommé par la « Métropole » dont il était le représentant au niveau local.

Même la loi²² du 18 novembre 1955 qui a modifié les dispositions institutionnelles antérieures pour instituer des communes de « plein exercice » et de « moyen exercice » a été une symphonie inachevée puisque tous les organes desdites communes n'étaient pas élus au suffrage universel. Par exemple, les maires (organes exécutifs) des communes de moyen exercice étaient des fonctionnaires nommés par l'autorité centrale (Ouattara, 2007 :100). A la faveur de cette loi et de celle dite « loi-cadre » intervenue en 1956 qui instaura la généralisation du suffrage universel en Afrique Occidentale Française (AOF), les communes mixtes de Bobo et Ouaga ont pu accéder au statut de communes de plein exercice et ont pu élire, à l'occasion, des organes au suffrage universel direct. De même, Banfora, Koudougou et Ouahigouya ont pu accéder au statut de communes avant Kaya qui y a accédé en 1959. Mais, les enjeux de pouvoir et l'inexpérience en matière de gestion municipale vont vite avoir raison de cette nouvelle dynamique. Ainsi, en Août 1959, suite à un conflit politique entre le conseil de gouvernement (gouvernement central) et le maire de Ouagadougou, ce dernier a été démis de ses fonctions pour « incompétence en matière fiscale » et le conseil municipal dissous (Ouattara, 2007 :101). Pour combler le vide laissé par le maire et le conseil, le gouvernement central les a respectivement remplacés par un administrateur intérimaire et une délégation spéciale. En plus, cette situation de la commune-capitale a servi de prétexte pour l'adoption d'une loi instituant des délégations spéciales ayant des organes nommés par le gouvernement central dans toutes les autres communes.

Au total, si l'on passe les développements ci-dessus au crible de la critériologie actuelle de la décentralisation, on ne peut que conclure avec Billaz (2003 :36) que *« les mentalités, les textes et les pratiques (de la période) coloniale tournaient le dos à la décentralisation »*.

- Les trente premières années de l'indépendance de la Haute-Volta d'alors furent particulièrement riches en situations exceptionnelles de tout genre : 3 janvier 1966 prise de pouvoir par l'armée suite à un « soulèvement populaire » mettant ainsi fin à la 1^{er} République ; 8 février 1974, tel un couperet, une proclamation de l'armée suspend la Constitution de la IIe République adoptée quelques quatre années plutôt ; le 25 novembre 1980 un autre coup d'Etat militaire mettait fin à la troisième République. Ce dernier régime militaire est lui-même renversé par d'autres militaires le 7

²² Loi n°55-1489 du 18 novembre 1955 relative à la réorganisation municipale en Afrique occidentale française, en Afrique équatoriale, au Togo, au Cameroun et à Madagascar.

novembre 1982. Ceux-ci sont à leur tour dépossédés du pouvoir suite au coup d'Etat du 4 Août 1983. Mais, avant l'adoption en juin 1991 de la Constitution de l'actuelle IV^e République, un dernier coup d'Etat militaire intervenu le 15 octobre 1987 et dirigé par le « Front Populaire » s'était chargé de déposer le régime des "aoûtistes". Il est évident, que dans de tels contextes d'instabilités politiques et d'absence de démocratie, les préoccupations de ces régimes militaires étaient sans doute ailleurs. En tout cas, elles n'étaient pas à la mise en place d'un véritable processus de décentralisation. Tout au plus, peut-on noter que certains de ces régimes avaient une certaine idée de la décentralisation. Celle-ci s'étant concrétisée dans certains cas par la mise en place de délégations spéciales et/ou par la démultiplication de circonscriptions administratives dotées de certaines compétences. Ainsi, selon Ouattara (2007 : 123) la junte militaire parvenue au pouvoir à la faveur du coup d'Etat de novembre 1980 « *marqua la gouvernance locale par la démultiplication des circonscriptions administratives et une délégation de pouvoir aux chefs de circonscriptions administratives dans la gestion des recettes de l'impôt forfaitaire sur le revenu (IFR)* ». Certains de ces régimes militaires ont même voulu faire œuvre d'originalité dans la conceptualisation et la mise en œuvre de leur idée de décentralisation. Ainsi en a été le cas avec le « Conseil National de la Révolution » (CNR) à travers son ordonnance (83-21/CNR/PRES) relative à la réorganisation du territoire en date du 14 novembre 1983. A la faveur de cette ordonnance quatre catégories de collectivités territoriales furent créées (le village, la commune, le département et la province) dotées chacune d'organes élus. Cependant, lesdites élections n'avaient pas été faites au suffrage universel. Elles avaient plutôt été réalisées par suffrage dit « populaire » sur la base des directives des « Comités de Défense de la Révolution » (CDR). En d'autres termes, seuls les membres de ces comités et/ou les partisans de la junte au pouvoir pouvaient être éligibles. Mais, placées dans leur contexte, les reformes de cette époque ont insufflé une originalité et une certaine avancée à l'idée de décentralisation. Du reste, selon Ouattara (2007 :140) lesdites reformes auraient servi de « rampe de lancement » au nouveau processus de décentralisation qui interviendra la décennie suivante.

Pour ce qui concerne les régimes de démocratie pluraliste des trois premières décennies postindépendances, ils ont lieu en trois temps : 1960/66, 1^{er} République ; 1970/74, deuxième République et la troisième République en 1978/80. Mais, compte tenu de leur brièveté et, probablement, compte tenu aussi de l'absence de volonté politique, aucun de ces régimes n'a engagé une audacieuse décentralisation des

politiques publiques. Pour autant, la 1^{er} République a pris quelques initiatives législatives notamment pour ériger les collectivités rurales de moyen exercice en collectivités de plein exercice et pour faire passer le nombre de ces collectivités de 53 en 1960 à 83 en 1964. Etant entendu que les organes délibérants desdites collectivités comprenaient des membres cooptés dits membres de droit (des députés de l'Assemblée Nationale) et des membres élus au suffrage universel. Et que les organes exécutifs de ces collectivités qui étaient en même temps les présidents des organes délibérants étaient désignés pour un mandat annuel renouvelable. Mais, les collectivités rurales de plein exercice n'ont pas pu véritablement fonctionner puisque dès 1966 celles-ci et leurs conseils ont été dissous pour être remplacés par des organes d'exception créés par les militaires ayant pris le pouvoir le 3 janvier.

Au regard du succinct survol ci-dessus il ne serait pas exagéré de dire que globalement, les trois premières décennies de l'indépendance furent une occasion manquée en matière de décentralisation et de démocratie locale.

- Le processus de décentralisation actuellement en cours ne semble pas avoir usurpé son qualification de « nouvelle » décentralisation. D'abord, cette décentralisation est nouvelle par son contexte de naissance qui était, du reste, celui de la plupart des pays africains ayant engagés de telles reformes en ce début des années 90. En effet, ce contexte a été celui d'une double crise (Mback, 2003: 32) : une crise sociopolitique marquée par la contestation ouverte des systèmes de partis uniques ou de régimes autoritaires de même que par le rejet de la centralisation politique et administrative ; une crise économique ayant entraîné la conception et la mise en œuvre de programmes d'ajustement structurel (PAS) comme solution correctrice.

Mais, la nouveauté du processus s'explique également par ses enjeux qui tirent leurs justifications du contexte ci-dessus décrit. Ces enjeux se déclinent sous deux angles : le premier enjeu est l'instauration d'une démocratie locale pluraliste à travers l'élection au suffrage universel des organes de gestion des collectivités décentralisées afin de rompre avec les pratiques antérieures. Le second enjeu qu'est le développement local est, quant à lui, parti d'un constat largement partagé à la fin des années 80 qui voudrait que l'Etat africain soit en « faillite » (R.A.Sawadogo, 2001 :15) au point qu'il ait été considéré par certains auteurs (Mback,2003 :37) comme étant une des causes du retard de développement du continent. Dans cette perspective, la décentralisation en tant que processus favorisant la participation des communautés locales à la formulation et à la mise en œuvre des programmes publics dont lesdites

communautés sont bénéficiaires, est censée être un facteur décisif de ce développement local. En d'autres termes et ainsi qu'ils seront évoqués beaucoup plus amplement ci-après (sous point 2.2) les fondements de la nouvelle décentralisation burkinabè sont de deux ordres : la promotion du développement à la base et le renforcement de la gouvernance locale.

Un autre aspect de la nouveauté du processus réside dans le fait que pour la première fois, la réforme décentralisatrice a acquis une valeur constitutionnelle. En effet, la Constitution de la IV^e République à travers ses articles 143, 144 et 145 consacre l'existence des collectivités territoriales dotées de la personnalité morale, de l'autonomie financière et gérées par des organes élus. Toutefois, il faut noter avec Mback (2003 :65) que cette avancée a été le résultat d'un consensus de l'opinion nationale qui s'était fédérée, dès le départ, autour de la nécessité de la réforme. Tant et si bien qu'après le referendum constitutionnel du 02 juin 1991, un paquet de cinq lois a été adopté par l'Assemblée des Députés du Peuple (ADP)²³, courant l'année 1993, afin de donner un cadre juridique stable au processus. Il s'agit, entre autres, des lois relatives à l'organisation municipale, aux statuts particuliers des communes de Bobo et Ouaga et au régime électoral des conseillers. En outre, dans la même année et dans le but de donner une impulsion au processus, une Commission Nationale de la Décentralisation (CND) a été créée afin de conseiller le gouvernement tout en lui proposant des dispositions institutionnelles réalistes et consensuelles relatives à la mise en œuvre de la réforme. Enfin, la mise en œuvre de la réforme s'est par la suite concrétisée par l'élection, courant l'année 1995, des organes délibérants et exécutifs des 33 premières communes de plein exercice.

En Août 1998, quatre autres lois ont été adoptées en remplacement des lois de 1993. L'objectif principal de ces nouvelles lois étaient de donner une orientation plus cohérente à la décentralisation (Loi 040/98/AN) tout en l'assortissant d'une stratégie programmatique de mise en œuvre (loi 043/98/AN). C'est sous le régime de ce nouvel encadrement institutionnel que les deuxièmes élections municipales ont été organisées en mai 2000.

Les années 2001 et 2004 ont été marquées par des avancées supplémentaires en matière de décentralisation. Ainsi, en juillet 2001 le maillage administratif du pays a été modifié passant de deux niveaux de collectivités territoriales (provinces et

²³ L'Assemblée des Députés du Peuple (ADP) est l'ancienne appellation de l'actuelle Assemblée Nationale (AN).

communes) à trois niveaux avec la création des régions. Mais alors que provinces et régions n'avaient pas encore mis en place leurs organes élus, le législateur adopta en décembre 2004 le Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT, ci-après) qui ramena les collectivités territoriales à deux niveaux (communes et régions) tout en consacrant la communalisation intégrale du pays. C'est donc sous le régime de ce Code et de la loi électorale de 2001 que les dernières élections locales furent organisées (en 2006) permettant ainsi d'élire les tous premiers conseillers des 13 régions (il s'agit bien entendu des régions collectivités territoriales) et des 302 communes rurales de même que la deuxième génération des conseillers des communes urbaines sauf pour les conseillers des 33 premières communes « laboratoires » qui en étaient à leur troisième génération.

Au total, on peut noter que le processus de décentralisation enclenché depuis le début de la décennie 90 tranche avec les tentatives précédentes pour certaines raisons :

- ✓ inscription du principe de la décentralisation dans la Constitution ;
- ✓ élaboration de règles institutionnelles et d'un cadre stratégique d'implémentation de la décentralisation ;
- ✓ communalisation intégrale du pays ;
- ✓ organisation de trois élections locales ;
- ✓ transfert des tâches et ressources aux CT.
- ✓ fonctionnement plus ou moins régulier des organes de gestion des communes et régions.
- ✓ etc.

Les développements ci-dessus qui avaient pour but de faire un bref rappel historique de la décentralisation ont permis de mettre en évidence deux enseignements essentiels qu'il convient de décliner sous forme de conclusion: le premier enseignement qui est en fait un rappel est que les différentes étapes du processus de décentralisation ont été fortement contingentes à l'histoire sociopolitique du pays. Deuxièmement, si son épithète « nouvelle » se justifie sous certains rapports, il reste que la décentralisation actuelle n'est pas née de génération spontanée de telle sorte qu'elle n'est pas si nouvelle que ça si l'on appréhende suivant une perspective historique.

2.2. Fondements, stratégie et principe de la nouvelle décentralisation

L'une des particularités de la nouvelle décentralisation tient dans le fait que les dispositions institutionnelles qui l'encadrent ont énoncé explicitement ses fondements (2.2.1), sa stratégie (2.2.2) et son principe (2.2.3) ainsi qu'ils sont respectivement évoqués ci-dessous.

2.2.1 Les fondements de la nouvelle décentralisation

Comme indiqué précédemment au chapitre 1, la décentralisation n'est pas une fin en soi. Elle est un instrument dont l'intérêt réside dans les objectifs qu'elle permet de réaliser. Mais, les objectifs de la décentralisation sont propres à chaque pays d'autant plus que leur traduction dans des dispositions institutionnelles fait appel aux conditions sociopolitiques nationales. Dans cette perspective, le législateur burkinabè a attribué deux objectifs à l'actuel processus de décentralisation (CGCT, art.2) : la promotion du « développement à la base » et le renforcement de « la gouvernance locale ».

2.2.1.1 De la promotion du développement à la base

Si le législateur a évoqué le développement à la base ou développement local comme étant une des variables de la fonction d'objectifs de la décentralisation il s'est bien gardé d'en expliciter le contenu. Mais, l'on sait que sous l'angle théorique il ya une filiation entre le concept de développement local et les théories du développement endogène. Ainsi, pour Moussa et Ilboudo (2007 : 18) si le concept de développement local a pris un essor particulier avec les politiques de décentralisation il reste qu'il s'enracine dans la théorie du développement endogène développée par Friedmann et Stohr vers la fin des années 50. Cette théorie conçoit le développement comme un processus partant du bas tout en privilégiant les ressources endogènes et en se rapportant à un terroir restreint.

Cependant, il ya une nuance entre développement endogène et développement local. En effet, alors que le développement endogène peut avoir pour cadre un espace plus vaste à l'échelle territoriale d'un pays, le développement local dans le cadre de la décentralisation ne concerne que des entités infranationales. Sous ce rapport, le développement local peut se définir comme *« un processus multidimensionnel, qui concerne toutes les composantes de la vie humaine. Il se déroule dans le temps long et dans un espace de taille limitée. C'est un processus de mobilisation et de valorisation des ressources locales dans le cadre de l'interdépendance qui*

relie le local au global. Cette conception est associée à deux grands objectifs : la maîtrise du devenir du territoire d'une part, le développement équilibré des différentes ressources locales d'autre part » (Moussa & Ilboudo, 2007 : 20). Mais, dans un document élaboré en Mars 2006 devant servir de guide d'élaboration des plans communaux de développement, le Ministère de l'Economie et du Développement (MEDEV)²⁴ a, quant à lui, défini le développement local comme suit (MEDEV, 2006 : 10-11) : « le développement local se définit comme un processus dynamique dans lequel les acteurs organisés et mobilisés initient et mettent en œuvre des actions sur un espace donné en vue de l'amélioration de leurs conditions de vie ». En somme, le développement local est censé entraîner l'augmentation des unités locales de production et donc l'accroissement de la richesse au niveau local, la multiplication en quantité et qualité des infrastructures et services, la création d'emploi, la réalisation de l'épanouissement des citoyens locaux au plan économique, socioculturel etc. Autrement dit, il consiste à créer les conditions objectives pour lutter contre la pauvreté au niveau local à travers, notamment, la mise en œuvre réussie des axes 2 et 3 du Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP)²⁵ adopté par le gouvernement central. En résumé, le concept de développement local intègre la croissance économique locale (produit local brut) sans être réductible à elle.

Mais, quel lien existe-t-il entre décentralisation et développement local ?

Le lien le plus perceptible entre la décentralisation et le développement local tient principalement dans les principes basiques qui commandent le succès du dernier. En effet, selon Moussa et Ilboudo (2007 : 21) et le guide (2006 :11) ci-dessus évoqué, les principes qui conditionnent la réussite du développement local se présentent comme suit :

- ✓ l'existence d'entités territoriales locales. Ce principe fait penser aux collectivités locales en tant que traduction territoriale de la décentralisation.
 - ✓ l'existence au sein des acteurs locaux d'un sentiment d'appartenance à leur entité renforcé par une histoire commune. Il est évident que les acteurs locaux dont il est question ici renvoient aux citoyens/électeurs des collectivités locales ;
 - ✓ une vision commune du développement fondée sur la participation des populations.
- Autrement dit, les populations locales devront être les acteurs tant de la conception

²⁴ Ce ministère est actuellement intégré au Ministère de l'Economie et Finances (MEF).

²⁵ L'axe 2 du CSLP consiste à « **garantir l'accès des pauvres aux services sociaux de base et à la protection sociale** » et l'axe 3 à « **élargir les opportunités en matière d'emploi et d'activités génératrices de revenus pour les pauvres** ». L'intégralité du document du CSLP est disponible sous www.pnud.bf/docs/csfp.pdf :

que de la mise en œuvre du processus de développement. Ce principe rejoint un élément en toile de fond de la décentralisation qu'est la participation citoyenne des populations locales ;

- ✓ l'utilisation des ressources endogènes pour le développement de l'entité territoriale à partir d'une auto-analyse des besoins et des problèmes à résoudre ;
- ✓ l'existence de structures institutionnelles locales susceptibles d'encadrer et d'harmoniser les rapports entre les acteurs locaux et conduire les programmes de développement. Ces structures institutionnelles rappellent implicitement les acteurs institutionnels des collectivités territoriales dont le rôle est justement de prendre en charge les politiques publiques locales.

Le second élément qui établit un lien entre développement local et décentralisation réside dans le fait que cette dernière permet une opérationnalisation du premier grâce à la répartition des fonctions de développement entre l'Etat central et les entités infranationales. C'est ainsi que dans la « Lettre de politique de développement rurale décentralisé » adopté en juillet 2002, le gouvernement central a reparti les fonctions de développement de la façon suivante (MEDEV, 2002 : 16-17) : l'Etat central est chargé, de l'orientation générale et de la définition des priorités de développement, de mettre en place un cadre législatif et réglementaire approprié, de mobiliser des ressources financières, de faire le suivi-évaluation des projets et programmes et de coordonner les différentes interventions. Les régions et communes ont, respectivement, la responsabilité d'élaborer et de mettre en œuvre leurs plans de développement après de larges concertations avec tous les acteurs locaux conformément aux orientations nationales. Ces entités territoriales sont également responsables de la mobilisation des ressources financières pour le financement desdits plans.

Cependant, si les liens entre développement à la base et décentralisation semblent évidents les avis sont par contre contrastés quant à sa capacité à promouvoir ledit développement. Certains auteurs estiment que la décentralisation peut favoriser le développement local d'autres prétendent le contraire. Parmi les premiers, en plus de Greffe (1997 : 361-362) déjà cité au chapitre premier précédent, d'autres auteurs soutiennent également que la décentralisation peut promouvoir le développement local. Les arguments de ceux-ci sont rappelés par R.A. Sawadogo (2001 : 202) : le premier argument est que la décentralisation permettrait une meilleure planification du développement local grâce à une meilleure information sur les besoins et priorités de développement des citoyens. Cette meilleure information dont les structures étatiques centrales ne pourraient pas disposer est favorisée dans le cadre de la

décentralisation par la participation et le rapprochement entre citoyens et gouvernements locaux. Deuxièmement, à la faveur de la participation et de la connaissance de la disponibilité des ressources par les gouvernements locaux, on peut s'attendre à une meilleure mise en œuvre des programmes de développement. Troisièmement, les institutions locales que la décentralisation permet de mettre en place sont, du fait de la proximité, mieux à même d'assurer la supervision et le contrôle de l'exécution des projets locaux de développement. Etant entendu que ces institutions locales seront elles-mêmes incitées à plus de responsabilité du fait de la proximité des citoyens/électeurs. En effet, contrairement au fonctionnaire du gouvernement central dont la responsabilité est éloignée, le gouvernement ou le fonctionnaire local « a son surveillant devant sa porte ». Le dernier argument consiste en ceci (R.A. Sawadogo, 2001 :203) : étant donné que la décentralisation est censée favoriser la participation et la représentativité de tous les groupes sociaux dans l'expression de leurs besoins, elle peut être un facteur de stabilité sociopolitique qui est un prérequis du développement local.

A contrario, un autre groupe d'auteurs se montre particulièrement dubitatif sur la capacité de la décentralisation à promouvoir le développement local, notamment dans les pays en développement (PED). Pour Prud'Homme (2001) par exemple, la décentralisation n'est pas forcément un moyen de promotion du développement local dans ces pays. Il constate que les coûts associés à la création et au fonctionnement d'un gouvernement local sont généralement fixes et incompressibles et que les bénéfices des dépenses publiques pour les populations locales résultent de la différence entre ces bénéfices et les coûts fixes de fonctionnement de l'administration. Il en découle, selon lui, qu'un pays pauvre où les ressources fiscales sont faibles, les coûts fixes de fonctionnement consomment une part plus importante que dans un pays riche. L'auteur ajoute que dans certains cas le gouvernement local ne peut même pas produire les services sociaux de base pour la population parce que toutes les ressources financières sont consommées par le fonctionnement administratif et bureaucratique. En conséquence, on ne peut pas s'attendre à ce que la décentralisation fasse la promotion du développement à la base dans un tel contexte. Un autre auteur pointe, quant à lui, la faible capacité technique et professionnelle des autorités locales, par rapport aux autorités centrales, à concevoir et mettre en œuvre des programmes de développement local (R.A. Sawadogo, 2001 : 204). Enfin, la proximité qui est considérée comme étant un facteur favorable à une meilleure mise en œuvre et à une meilleure supervision de l'exécution des programmes de développement peut avoir des revers note Yatta (2009 :223) citant en cela Prud'Homme

(1995). Ces revers, selon ce dernier, résident dans le fait que la proximité entre élus et électeurs peut être porteuse de germe de corruption car les élus locaux sont plus vulnérables aux pressions de la part des groupes d'intérêts locaux. De même, contrairement aux fonctionnaires de l'Etat central qui changent constamment de lieu d'affectation, les fonctionnaires locaux, qui souvent font toute leur carrière au même endroit, ont plus de chance d'être cooptés par lesdits groupes de pression. En d'autres termes, la proximité peut favoriser le détournement des ressources du développement local au profit d'intérêts privés et clientélistes.

En guise de synthèse on peut noter qu'au vu des liens étroits entre les principes du développement local et la décentralisation, cette dernière peut être un instrument de promotion du premier. Elle peut l'être d'autant plus qu'elle peut permettre de susciter et stimuler le dynamisme local nécessaire pour impulser le développement local. Du reste, les arguments contraires ci-dessus évoqués ne font que stigmatiser plutôt, les limites (financière, technique et éthique) d'un contexte particulier (pays en développement) de mise en œuvre de la décentralisation. En réalité, ces critiques mettent en évidence le fait que la performance de la décentralisation dans la réalisation de la promotion du développement à la base dépend pour une large part de l'efficacité de l'environnement institutionnelle notamment de la qualité de la gouvernance locale. Au regard de ce qui précède, peut-on s'attendre à ce que la décentralisation courante réalise le développement local ? A défaut d'une évaluation des effets de sa mise en œuvre il est difficile de donner une réponse tranchée à cette question. Cependant, compte tenu de la grande faiblesse des ressources locales (Kafimbou et Sanou, 2007 : 31) et de la faible capacité locale à formuler et mettre en œuvre des plans locaux de développement pour ne prendre que ces exemples, on peut être en droit de se faire des soucis sur la capacité de la décentralisation actuelle à promouvoir le développement à la base.

2.2.1.2 Du renforcement de la gouvernance locale

Tout comme dans le cas du développement local, le CGCT n'a pas donné de contenu concret à la notion de gouvernance locale. Mais, la littérature définit cette notion comme étant « *le système de valeurs, de politiques et d'institutions grâce auquel une société organise la prise de décisions collectives et les actions reliées aux affaires politiques, socioculturelles et environnementales à travers l'interaction de la société civile et du secteur privé. Elle comprend des processus et des institutions complexes au sein desquels les citoyens et les groupes articulent leurs intérêts, discutent leurs différences et exercent leurs droits et obligations légales* » Work (2002) cité par Yatta (2009 : 15). Suivant cette perspective

générale de la notion, le document²⁶ de Politique Nationale de Bonne Gouvernance (PNBG) du Burkina-Faso adopté en août 2005 pour la période 2005-2015 distingue quatre types de gouvernance (MFPRE, 2005 : 27) :

- ✓ La « *gouvernance politique* » qui désigne la nature du régime politique, son mode opératoire et ses relations avec la société civile. Elle comprend le processus de prise de décisions politiques, l'élaboration et la mise en œuvre des politiques d'un Etat légitime qui fait autorité, ainsi que les mécanismes et les institutions par le biais desquels les citoyens expriment leurs intérêts, exercent leur droits, assument leurs obligations et auxquels ils s'adressent pour régler leurs différends. Autrement dit, dans un Etat démocratique la gouvernance politique implique la séparation des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire, la représentation des différents intérêts existants dans la société et elle permet aux citoyens d'élire en toute liberté leurs représentants.
- ✓ La « *gouvernance administrative* » qui englobe le système d'action publique par lequel les politiques publiques sont conçues, mises en œuvre et évaluées par l'appareil administratif. En d'autres termes, l'administration publique entendue au sens des ressources humaines, matérielles et financières mobilisées par l'Etat en vue de la satisfaction des citoyens est au cœur de la notion de gouvernance administrative.
- ✓ La « *gouvernance économique* » désigne les processus de prise de décisions qui ont une incidence sur les activités économiques du pays et ses relations économiques avec les autres nations. Elle concerne également la structure des rapports économiques et des règles qui régissent la production et la distribution des biens et services dans une société donnée. La gouvernance économique a donc une incidence sur les citoyens en termes d'équité et de qualité de vie.
- ✓ La « *gouvernance locale* » est considérée, quant à elle, comme l'exercice de l'autorité politique, économique et administrative par les collectivités locales. Elle a trois implications : i) le transfert de compétences aux collectivités territoriales ; ii) l'autonomie des collectivités locales dans la gestion de leurs ressources, la définition de leurs moyens de développement et d'exploitation de leurs ressources et de leurs

²⁶ Ce document est publié sous le site-web du Ministère de la Fonction Publique et de la Reforme de l'Etat (MFPRE) : www.fonction-publique.gov.bf

priorités ; iii) la participation des populations locales à la gestion de la cité à travers l'élection des autorités locales et des assemblées locales représentatives.

Au regard de ce qui précède, on peut retenir que la bonne gouvernance locale implique la légitimité démocratique des organes de gestion des collectivités locales, c'est-à-dire que lesdits organes devront être désignés par élection par les citoyens qui les contrôlent et à qui ils devront rendre compte (l'imputabilité politique). En outre, elle suppose que des responsabilités en matière de politiques publiques locales soient attribuées au niveau local qui les met en œuvre de façon autonome. Étant entendu que ledit niveau local devra également assumer en impôt les conséquences de ses décisions dépensières, c'est-à-dire qu'il devra assumer ses responsabilités budgétaires. De même, le niveau local devra disposer d'une administration efficace soumise à une obligation de résultat et à celle de rendre compte. Enfin, les procédures de gestion locale devront être transparentes permettant la participation et le contrôle des citoyens. En somme, il ya des liens directs entre renforcement de la gouvernance locale et décentralisation qui semblent, du reste, se confondre et se renforcer l'une et l'autre. Mais, pour que la décentralisation puisse renforcer véritablement la gouvernance locale pour qu'elle soit de bonne qualité, il faudrait que le cadre institutionnel de cette décentralisation soit efficace et performant tout en favorisant la participation citoyenne et incitant les élus et décideurs locaux à avoir des comportements conformes aux principes de bonne gouvernance : imputabilité politique, gestion transparente, obligation de résultats, participation citoyenne, civisme fiscale etc.

La nouvelle décentralisation peut-elle contribuer à renforcer la gouvernance locale ? Seule une vérification empirique sous forme d'évaluation de ses effets peut permettre de répondre de façon exhaustive à cette question. En revanche, sous l'angle de la transparence et de la bonne gestion on peut relever que les administrations communales ont très souvent été indexées par le Réseau National de Lutte Anti-corruption (RENLAC)²⁷ parmi les administrations publiques les plus corrompues. Par exemple, dans le classement 2006 sur la perception de la corruption dans divers secteurs socio-économiques, les mairies occupent la 8^{ème} position sur 10 secteurs classés, c'est-à-dire que sur les 10 secteurs les plus corrompus les mairies sont moins corrompues que 7 secteurs et plus corrompus que deux. Par contre, l'analyse diachronique des différents classements montre que les mairies sont passées de la 2^{ème} place en 2000 à la 8^{ème} en 2006 alors que sur la même période certaines administrations

²⁷ Cf. Rapports du réseau sous son site web : www.renlac.org

de l'Etat central se sont toujours disputées les premières loges des secteurs les plus corrompus. Est-ce qu'une preuve de l'amélioration de la gouvernance locale sur cette période ? En tout cas, cette évolution est un signe positif mais, un signe qui n'est certainement pas suffisant pour conclure que la décentralisation renforce la gouvernance locale. Du reste, le classement ci-dessus évoqué ne repose que sur la perception de la corruption de ce fait la réalité pourrait être toute autre.

Ce point consacré aux fondements de la décentralisation révèle que les fondements de la décentralisation burkinabè ne sont pas tout à fait les mêmes que les fondements de la décentralisation ainsi qu'ils sont généralement avancés par la théorie économique. Pour autant, comme signaler précédemment, le législateur burkinabè s'est inscrit en la matière dans la mouvance générale de ces collègues africains qui ont presque tous consacré la démocratie et le développement local comme étant les fondements des réformes décentralisatrices. En revanche, pour que la décentralisation puisse promouvoir le développement à la base et renforcer la gouvernance locale il faudrait que son cadre institutionnel soit performant et favorable au changement.

2.2.2 La stratégie de mise en œuvre de la nouvelle décentralisation : la progressivité

L'article 5 du CGCT dispose, sans autre précision, que « *la mise en œuvre de la décentralisation se fait selon la règle de la progressivité (...)* ». En dépit de cette imprécision du législateur, le présent paragraphe se propose d'analyser cette stratégie de la progressivité compte tenu de son importance pour la compréhension des développements ultérieurs.

Il faut noter, a priori, que la règle de la progressivité est suggérée par la théorie comme étant une des meilleures stratégies de mise en œuvre de la décentralisation. Dans cette perspective, pour Dafflon et Madiès (2008 :25) citant Weingast (2006) « *le processus de décentralisation doit être conçu comme un processus expérimental qui devrait être mis en œuvre par étapes et non pas de façon uniforme et en même temps sur l'ensemble du territoire* ». L'idée de base de cette suggestion théorique est que l'on devrait sélectionner en premier lieu, idéalement suivant un processus ascendant de choix, les collectivités territoriales dans lesquelles les freins aux changements sont les moins forts de telle sorte à enclencher un processus de « type bandwagon » grâce à un effet de démonstration ou de comparaison sur les autres collectivités. Mais, une des limites de cette proposition soulevée par ces deux auteurs, qu'il convient de mentionner, est qu'elle ne dit pas « qui décide quoi et comment ? ». Autrement dit, si le

gouvernement central sélectionne les collectivités pour l'expérimentation, les compétences devront-elles être dévolues ou déléguées auxdites collectivités locales ?

A défaut d'une précision de la loi, la compréhension de la progressivité dans le contexte burkinabè a été déclinée dans le document du Cadre Stratégique de Mise en Œuvre de la Décentralisation (CSMOD) adopté en mars 2007 (décret 2007-095 du 1^{er} mars 2007) par le gouvernement central. Selon ce document, la règle de la progressivité signifie que le transfert des compétences aux collectivités locales « *s'opère graduellement en fonction du niveau d'appropriation des collectivités locales et des capacités de mise en œuvre par l'Etat (central)* ». La notion d'appropriation est entendue sous deux angles : l'appropriation sociale qui « *consiste à faire en sorte que les populations et les organisations de la société civile s'impliquent avec responsabilité citoyenne dans la gestion des affaires locales* » et l'appropriation politique qui « (...) *porte sur le rôle éminent que les partis politiques sont appelés à jouer pour le respect strict des règles du jeu démocratique et pour amener les populations à participer de façon consciente au jeu politique* ». En revanche, pour ce qui concerne les « *capacités de mise en œuvre par l'État (central)* », aucune autre précision particulière n'a été apportée. Telle qu'exposée, on peut convenir que la nécessité d'une appropriation sociale du processus de décentralisation comme une des conditions d'attribution des compétences au niveau local n'est pas dénuée de tout fondement. En effet, ainsi que l'ont relevé Champagne et Ouédraogo (2008 : 9), le processus de décentralisation en tant que changement de paradigme de gouvernance, peut poser, comme tout changement sociopolitique, des problèmes d'appropriation qui peuvent se manifester, soit sous la forme de résistances au processus, soit tout simplement sous la forme d'attitudes d'indifférence de la part de certains acteurs impliqués. Or, la décentralisation suppose une participation active de tous les acteurs. Du reste, l'existence de ces résistances et/ou de cette indifférence des acteurs locaux vis-à-vis du processus de décentralisation semble être confirmée empiriquement si l'on s'en tient à ce qui ressort d'une enquête réalisée courant août 2008 et dont les résultats ont été rapportés par les deux auteurs ci-dessus cités. En effet, « *les populations ne se sentent pas concernées* » par la décentralisation qu'elles considèrent « *comme un phénomène venu de Ouagadougou*²⁸ (qu') *elles regardent souvent avec des appréhensions* » (Champagne et Ouédraogo, 2008 :10). Sous un autre angle, les mêmes enquêtés considèrent la décentralisation comme un moyen conçu par l'Etat central pour « *se débarrasser d'elles* » et dont le but principal serait « *de les ponctionner à travers l'instauration des taxes*

²⁸ Cette ville qui est la capitale du Burkina Faso semble être, ici, assimilée au gouvernement central.

communales ». Au regard de ce qui précède et tout en interprétant ces résultats avec toute la prudence²⁹ qui sied, on peut noter qu'il ya un malentendu autour de la reforme lié sans doute à un manque d'appropriation de la part des populations locales. Pour autant, l'argument tiré de « l'analphabétisme » en français et de « l'illettrisme » desdites populations, bien que recevable³⁰, ne suffit pas à lui tout seul pour expliquer cette indifférence vis-à-vis du processus comme tentent de le suggérer les auteurs de l'enquête. Le problème pourrait résider également dans le fait que la reforme décentralisatrice en cours procède, depuis un certain temps, d'un processus descendant de choix (la théorie suggère un processus ascendant de choix) fortement élitiste³¹ impulsé depuis le centre. De ce fait, les objectifs du centre sont davantage privilégiés aux dépens des préférences des populations locales qui peuvent, entre autres, résister par l'indifférence.

Pour ce qui concerne l'appropriation politique, elle est d'une pertinence quelque peu douteuse en tant que justification de la règle de la progressivité. En effet, les termes dans lesquels cette appropriation se décline ne concernent pas que la seule reforme décentralisatrice, mais posent bien plutôt un problème relatif au contexte général du jeu politique et démocratique à l'échelle nationale. Dans cette perspective, poser comme fondement de la progressivité « *le respect strict des règles du jeu démocratique* » par les partis politiques et la sensibilisation des populations locales par ces derniers en vue d'une participation « consciente » au jeu politique, masque en réalité « une stratégie de contrôle du rythme de la décentralisation » par l'Etat central ainsi que l'ont soulignés Champagne et Ouédraogo (2008 :9). Du reste, le fait que ledit Etat central évoque, en outre, la question de ses propres « capacités de mise en œuvre » de la décentralisation pour justifier la progressivité s'inscrit dans cette même volonté de contrôler étroitement le rythme de la reforme. En effet, autant il serait logique d'évoquer les capacités administratives et/ou techniques d'implémentation de la décentralisation par les collectivités locales pour justifier la stratégie de la progressivité, autant il est très peu pertinent d'évoquer les « capacités de mise en œuvre » du gouvernement central pour justifier ladite stratégie étant

²⁹ Cette prudence s'impose d'autant plus que les auteurs qui ont évoqué ces résultats n'ont pas indiqué les éléments techniques permettant de s'assurer de la représentativité de l'échantillon des enquêtés. En outre, il faut signaler que cette enquête a été conduite par l'Etat central à travers la direction des études et prévision du ministère en charge des collectivités. Quant on sait que certaines administrations centrales ou locales de cet Etat n'ont jamais manquées « d'alibi pour freiner la dynamique de la décentralisation » (Champagne et Ouédraogo, 2008 :9), il n'est donc pas illégitime d'être prudent vis-à-vis des résultats d'une telle enquête qui peuvent ne pas être neutres.

³⁰ Voir au chapitre 1 l'évocation du problème du véhicule linguistique en tant que limite aux fondements, suivant la perspective du fédéralisme financier, de la décentralisation.

³¹ Une des manifestations de ce modèle élitiste réside dans cette excessive production de normes légales en matière de décentralisation. Par exemple, le CGCT n'a pas moins d'une cinquantaine de textes d'application (décrets, arrêtés, instructions administratives etc.) dont certains ne sont pas encore disponibles à ce jour.

donné qu'il ne revient pas, en principe, à ce dernier d'implémenter les compétences transférées. S'il s'était agi de la déconcentration cela aurait été compréhensible.

En somme, la règle de la progressivité se justifie tant qu'elle est fondée sur la nécessité de faire de la décentralisation un processus expérimental. Aussi, la mise en place sur la base des lois de décentralisation de 1993 des 33 premières communes de « plein exercice » que l'on a appelées « communes laboratoires » s'était-elle inscrite dans un tel schéma d'expérimentation. En effet, selon RA Sawadogo (2001 :220) « *l'objectif était de s'appuyer sur du concret pour donner l'occasion à chacun des acteurs de jouer son rôle et de permettre au gouvernement de tirer leçon pour mieux asseoir une décentralisation globale de l'Etat* ». En d'autres termes, il s'était agi d'une progressivité guidée par une volonté d'expérimentation suivant une approche « *learning by doing* » dont les résultats, après cinq années de fonctionnement desdites communes, ont été jugés globalement positifs permettant la réalisation de la communalisation intégrale du pays (RA Sawadogo, 2001 :221-225). En conséquence, la règle de la progressivité prévue par la loi de 2004 est sans objet du point de vue de l'expérimentation. Elle ne le serait pas si l'on devait considérer que l'expérience des 33 communes « laboratoires » demeurait encore à consolider. Mais, dans ce cas l'actuelle communalisation intégrale aurait été elle-même prématurée. En fait, on a là une raison supplémentaire qui montre que cette règle de la progressivité s'inscrit beaucoup plus dans un schéma stratégique de l'Etat central. En effet, il n'est pas exclu que la décentralisation soit perçue par certains acteurs centraux comme un jeu de pouvoir à somme nulle. Dans cette perspective, puisque toute compétence transférée est une compétence perdue, il s'agit donc de conserver le plus de compétences possibles tout en retardant autant que faire se peut le transfert effectif des compétences consenties formellement aux collectivités locales. Pourtant, au regard de ses objectifs projetés la décentralisation devrait beaucoup plus être considérée comme un processus « win-win », c'est-à-dire un jeu à somme positive et non à somme nulle.

Au total, au regard de ses justifications telle qu'elles sont explicitées dans le document du CSMOD, la règle de la progressivité est d'une pertinence discutable en tant que stratégie d'implémentation de la décentralisation dans sa phase actuelle.

2.2.3 Le principe de subsidiarité

Dans le même article 5 du CGCT déjà évoqué ci-dessus, le législateur indique que la mise en œuvre de la décentralisation se fait selon « *le principe de subsidiarité* ». En outre, à l'article 34 du même Code, le législateur répète que « *la répartition des compétences entre l'Etat (central) et les collectivités territoriales est régie par le principe de subsidiarité* ». Cependant, il ne donne aucune précision quant à la signification de ce principe ni comment il peut être praticable dans une décentralisation descendante comme il en est le cas au Burkina-Faso. Ceci étant dit, le paragraphe vise à investiguer sur la signification de la subsidiarité en partant de son origine avant de chercher à répondre à la question de savoir si sa consécration comme principe d'une décentralisation « top-down » était pertinente.

2.2.3.1 La signification originelle du principe de subsidiarité

Certains auteurs qui se sont intéressés à l'idée de subsidiarité ont cru déceler ses prémices dans les écrits de certains philosophes classiques comme Aristote ou dans les œuvres de penseurs du Moyen-âge tel que Saint-Thomas d'Aquin (Million-Delsol, 1993 :9). En revanche, il semble que l'idée moderne de subsidiarité remonte au XVI^e siècle chrétien. En effet, selon Dafflon (2005), au synode d'Emden en 1571 le droit réformé a pris ses distances vis-à-vis de l'organisation de l'église catholique jugée centralisatrice et faisant peu de place aux échelons intermédiaires. En réaction, l'église a inventé et adopté quelques siècles après ce synode de la division, un nouveau concept plus intégrateur qu'est celui de subsidiarité en vue de transformer la vision traditionnelle de sa doctrine sociale. Cependant, ainsi que le précise Beer-Toth (2009 :79), c'est au pape Pie XI que l'on doit la conceptualisation la plus récente de la subsidiarité à travers l'Encyclique sur la Restauration de l'Ordre Social, « *Quadragesimo anno* » (1931). En effet, la version française de l'Encyclique citée par MAHON (1985), décline le contenu chrétien de l'idée de subsidiarité en ces termes : « (...) *il n'en reste pas moins indiscutable qu'on ne saurait ni changer ni ébranler ce principe si grave de philosophie sociale : de même qu'on ne peut enlever aux particuliers, pour les transférer à la communauté, les attributions dont ils sont capables de s'acquitter de leur seule initiative et par leurs propres moyens , ainsi ce serait commettre une injustice, en même temps que troubler d'une manière très dommageable l'ordre social, que de retirer aux groupements d'ordre inférieur, pour les confier à une collectivité plus vaste et d'un rang plus élevé, les fonctions qu'ils sont en mesure de remplir eux-mêmes. L'objet naturel de toute intervention en matière sociale est d'aider les membres du corps social, et non pas de les détruire ni de les*

absorber » (l'Encyclique sur la restauration de l'ordre social, *Quadragesimo Anno*, traduction française, Paris, 1932, n°86 p. 68/69).

Cette conception de la subsidiarité a été réaffirmée par le Pape Jean- Paul II six décennies plus tard dans l'Encyclique « *Centesimo Anno* » de 1991 (Beer-Toth, 2009 :80) : « *A community of a higher order should not interfere in the internal life of a community of a lower order, depriving the latter of its functions, but rather should support it in case of need and help to coordinate its activity with the activities of the rest of society, always with a view to the common good* » (Centesimus Annus, para.48). Au regard de ces deux citations, on peut retenir que l'idée de subsidiarité est une recherche d'un équilibre entre ingérence et non ingérence dans les attributions des individus par la communauté ou dans celles des groupements d'ordre inférieur par les collectivités plus vastes. De ce fait, elle peut être interprétée comme étant en même temps une récusation de la liberté sacralisée et de l'égalité sacralisée.

Mais, avant la réaffirmation papale de 1991, la subsidiarité avait déjà été consacrée comme principe de partage de compétences dans le droit positif de la Communauté Européenne (CE), c'est-à-dire, l'actuelle Union Européenne (UE). En effet, les dispositions de l'article 4, alinéa 3 de la Charte européenne de l'autonomie locale du 15/10/85 consacrent le principe de subsidiarité comme étant celui devant guider le partage de compétences entre les échelons inférieurs de gouvernement et l'Etat central ou fédéral. En outre, le Traité de Maastricht de 1992 (art.5 de la version consolidée de 1997) a également repris à son compte le principe tout en s'y référant pour délimiter les compétences partagées entre la CE et les Etats membres.

Placée dans le contexte de la décentralisation on peut noter que la déclinaison originelle de la subsidiarité se rapproche beaucoup plus de la décentralisation ascendante que de la décentralisation descendante. En effet, alors que l'Encyclique de 1931 dit que ce serait troubler l'ordre social que de « retirer » aux groupements inférieurs leurs compétences au profit d'une collectivité de rang élevé, celle de 1991 répète qu'une société d'ordre supérieur ne doit pas intervenir dans la vie interne d'une société inférieure en lui « enlevant » ses compétences. Appréhendé dans cette perspective, le principe va de « bas en haut » puisque pour pouvoir « retirer » ou enlever des compétences au niveau inférieur il faut nécessairement que lesdites compétences soient préalablement de fait et/ou de droit en mains dudit niveau. En somme, il existe un fort lien théorique entre le principe de subsidiarité et la décentralisation ascendante. Cependant, en dépit de son lien théorique étroit avec la décentralisation

ascendante la subsidiarité originelle soulève deux questions pratiques sans y apporter de réponses : premièrement, quel type de « nécessité » ou d'incapacité doit-il justifier quel type d'intervention ? Deuxièmement, qui a-t-il le droit de déclarer l'incapacité ? En effet, dans le cas des relations entre niveaux de gouvernement dans le contexte de la décentralisation ascendante, plusieurs types d'incapacités des collectivités locales peuvent être envisagés sans forcément nécessiter une intervention du centre, c'est-à-dire sans entraîner une recentralisation de compétence. Par exemple, au lieu de la recentralisation d'une compétence donnée les autorités locales peuvent entreprendre des mesures internes de renforcement de capacité (formation ou recyclage en cas d'incapacité liée à l'absence d'expertise en matière de ressources humaines) ou mettre en œuvre des collaborations entre collectivités de même niveau pour résoudre le problème. En outre, pour Dafflon (2006 : 290) une incapacité comme l'incapacité financière d'un niveau local, par exemple, ne doit pas justifier une recentralisation de compétence et il précise que : « *the only argument that justifies a transfer to higher levels is when the inherent (technological) dimension of the task exceeds the natural capacity of a small government unit* ».

Pour ce qui concerne l'instance qui doit déclarer l'incapacité du niveau local les avis sont partagés. Mais, selon l'entendement du Conseil de l'Europe rappelé par Beer-Toth (2009:81) « (...) *the verdict about the incapacity may also come from the higher authority, though no intervention is admitted without prior consultation of the lower authority concerned* ». Cette conception « à l'européenne » est celle qui semble avoir inspiré également les rédacteurs de l'article 43a de la Constitution fédérale suisse de novembre 2004. En effet, le commentaire officiel à cette nouvelle stipulation constitutionnelle déclare que « (...) *la Confédération ne doit s'attribuer* (nous soulignons) *des tâches si les Etats-membres disposent des compétences nécessaires pour les accomplir eux-mêmes et s'il n'existe pas une raison impérieuse d'unifier ces tâches au niveau fédéral* » (CF, 2001 : 168). Autrement dit, il revient au niveau fédéral de décider de ce qui peut être ou non attribuer aux cantons et donc des éventuelles incapacités de ces derniers. Ce qui paraît tout de même curieux quant on sait que la Suisse est typiquement une décentralisation ascendante dans laquelle les compétences sont de fait et de droit en mains des cantons. En revanche, contrairement à cet entendement constitutionnel, Dafflon (2005 : 165) estime quant à lui qu' « *il appartient au gouvernement de niveau inférieur qui assume la tâche, de décider quand et pourquoi il n'est plus capable d'assumer la tâche et de décider également le transfert au niveau suivant de gouvernement* ». En d'autres termes, pour cet auteur la démarche de subsidiarité doit demeurer de « bas en haut » comme à l'origine par

opposition à la démarche de « haut en bas » prônée par le Conseil de l'Europe et par les commentateurs de la loi fondamentale fédérale de la Suisse.

A regard de qui ce précède, on s'aperçoit que même dans la perspective de la décentralisation « bottom-up » à laquelle elle est théoriquement plus proche, la traduction de la subsidiarité en pratique pose des problèmes. Quid de la décentralisation descendante ?

2.2.3.2 Subsidiarité et décentralisation descendante

Au regard des développements sous le point précédent, on peut affirmer d'emblée que subsidiarité et décentralisation descendante ont très peu de lien théorique si l'on s'en tient au sens originel de la première. En effet, comme son nom l'indique la décentralisation descendante implique une démarche de « haut en bas ». Autrement dit, l'Etat central décide de transférer par dévolution et/ou par délégation des compétences initialement en ses mains à des collectivités infranationales. Etant entendu que lesdites collectivités sont le plus souvent créées par l'Etat central lui-même à travers la loi (cas des collectivités locales burkinabè). A contrario, la subsidiarité, ainsi que noté précédemment, appelle une démarche de « bas en haut ». Elle est plus proche de la décentralisation ascendante parce que dans ce cas les collectivités locales préexistent de fait à l'Etat central et la loi intervient ex post pour les légaliser. Ces dernières collectivités locales ont donc des compétences qui peuvent ou non être « retirées » ou « enlevées » par le gouvernement central selon les circonstances. Ceci est tout le contraire en décentralisation descendante. Du reste, Marcou (1993) cité par Mback (2003 :402) est formel sur la question : *« si l'on s'interroge (...) sur l'applicabilité du principe de subsidiarité aux relations entre l'Etat et les collectivités territoriales dans l'ordre juridique français, on est conduit à la conclusion que ce principe n'est ni pertinent, ni compatible avec l'ordre juridique français »*. En d'autres termes, pour cet auteur le principe de subsidiarité n'est pas praticable dans une décentralisation descendante ainsi que la France l'a engagée à travers les lois de 1982 et suivantes. Il faut d'ailleurs préciser que la subsidiarité ne figure dans aucune disposition du droit positif de la décentralisation en France.

On peut donc se demander pourquoi le législateur burkinabè a-t-il prévu la subsidiarité comme principe de la décentralisation d'autant plus que celle-ci est descendante et que le Burkina-Faso est de tradition juridique française ayant pratiquement le même ordre juridique que la France? A défaut de disposer de la documentation sur les travaux préparatoires et sur l'exposé des motifs de la loi relative au CGCT, on ne peut donner de réponse exhaustive à cette question. Toutefois, on peut relever que le législateur s'inscrit dans un des courants

d'interprétation qui ont caractérisé la postérité de la conceptualisation initiale de la subsidiarité. En effet, trois courants d'interprétation de la subsidiarité en rapport avec la décentralisation peuvent être dénombrés :

Pour le premier courant, la subsidiarité est synonyme de décentralisation. La conception de Greffe (1992 : 32-34) s'inscrit dans ce courant. En effet, pour cet auteur la subsidiarité vise deux objectifs principaux à savoir l'efficience et l'efficacité. Mais à l'analyse, ces objectifs renvoient en réalité à ceux de la décentralisation suivant la perspective du théorème oatesien de la décentralisation. Pourtant, décentralisation et subsidiarité ne sont pas synonymes. En effet, il peut y avoir décentralisation sans application du principe de subsidiarité. Le cas français en est un exemple même si certains auteurs comme Mback (2003 : 402) soutiennent que l'on y fait implicitement référence à la subsidiarité dans la répartition des compétences.

Le deuxième courant est constitué de ceux qui assimilent la subsidiarité à l'autonomie locale. Ouattara (2007) peut être considéré comme étant de ce courant. En effet, pour lui la subsidiarité est entendue de la façon suivante : *« par subsidiarité (...) les communautés, en toute liberté et en toute responsabilité, s'engagent à réaliser, pour leur propre épanouissement, ce qui est à leur portée. Qu'elles soient initiatrices et exécutrices de leurs propres projets de développement, qu'elles mettent en place leurs propres mécanismes de suivi et d'évaluation et qu'elles élisent en leur sein ceux qui sont les mieux habilités à mettre en œuvre les projets et à défendre leurs intérêts »* (Ouattara, 2007 : 194). Par contre, Beer-Toth (2009) qui a consacré récemment une thèse à la problématique de l'autonomie locale a démontré qu'il n'y a pas de synonymie entre subsidiarité et autonomie locale. Du reste, elle insiste pour dire que *« one thing seems to be sure: subsidiarity is not synonymous to local autonomy »* (Beer-Toth 2009: 84)

Le dernier groupe considère la subsidiarité comme un principe voire comme un critère de transfert de compétences au niveau local. Yatta (2009) appartient à ce groupe. En effet, cet auteur soutient que *« l'analyse des critères de transfert de compétences en Afrique montre quelques principes communs à tous les Etats du continent (parmi lesquels) le principe de subsidiarité est le premier »*. Il précise que ledit principe *« (...) met l'accent sur l'avantage comparatif que comporte la collectivité locale de par sa proximité et sa meilleure connaissance de la demande en services locaux, pour mieux exercer une compétence autrefois réalisée par l'Etat (central) »* (Yatta, 2009 : 41). Le législateur burkinabè de même que son collègue gabonais s'inscrivent également dans ce courant puisque tous deux ont prévu

expressément dans les lois de décentralisation que le transfert des compétences aux collectivités locales est régi par le principe de subsidiarité (Mback, 2003 : 399-400). Cependant, à moins de considérer les transferts de compétences comme étant des "restitutions"³² de compétences qui auraient été "retirées" ou "enlevées" précédemment par le centre, il est difficile de considérer cette opération de « haut en bas » comme étant guidée par la subsidiarité qui implique, tout au moins originellement, une démarche de « bas en haut ».

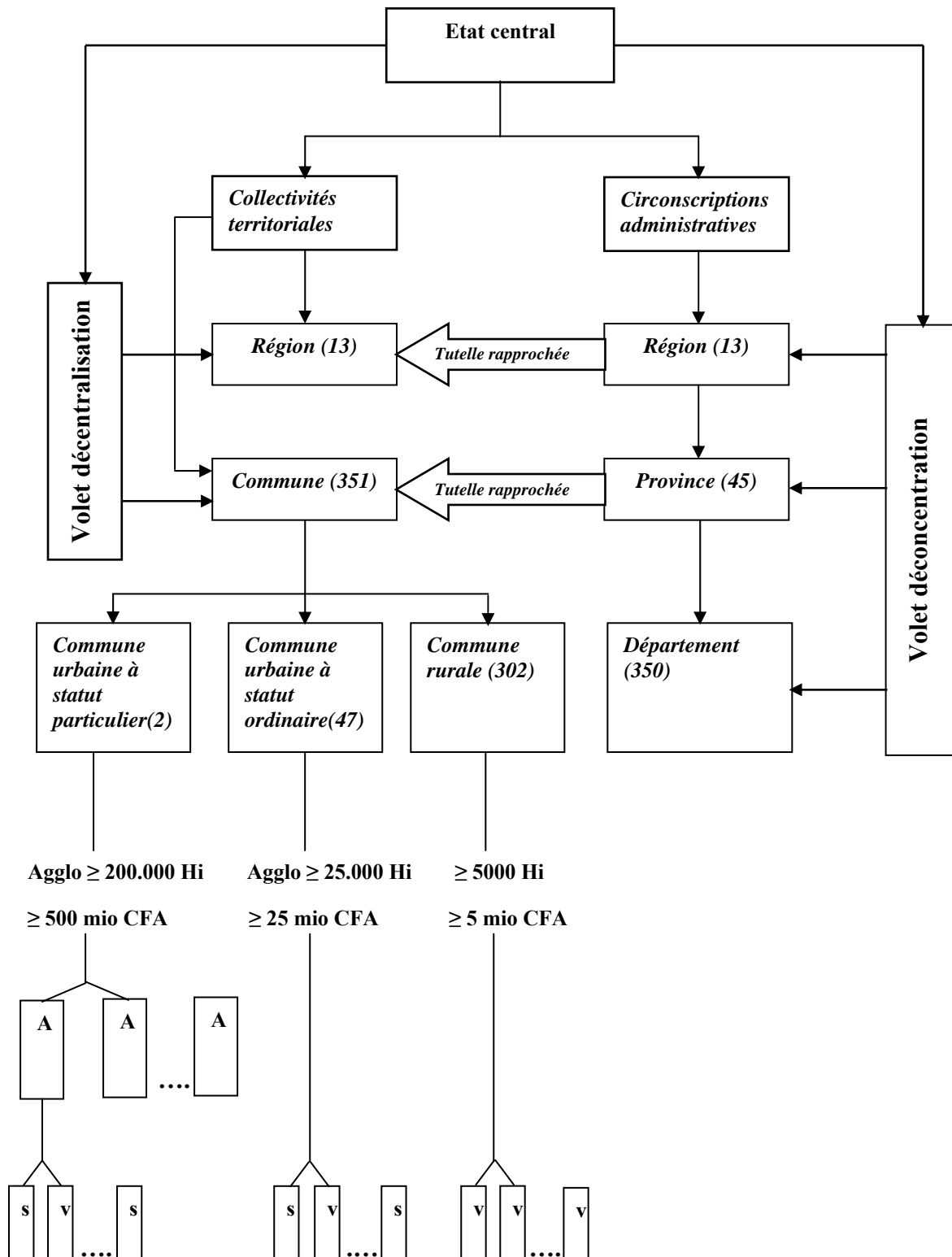
Finalement, toutes ces interprétations révèlent le fait que la notion de subsidiarité n'a pas actuellement une approche unique qui rallie toute ou la majorité des opinions. Dans cette perspective, pour pouvoir répondre beaucoup plus objectivement à la question de sa pertinence ou non en tant que principe de la décentralisation burkinabè il aurait fallu connaître la définition que le législateur en donne. Mais, celui-ci n'a formulé aucune définition et n'a encore moins précisé comment la subsidiarité peut se traduire en de critères opérationnels de transfert des compétences. En revanche, s'il se trouve que la conception que le législateur a de la notion rejoint la conception originelle, on peut, dans ce cas, dire que sa consécration est peu pertinente. Au total, il convient de retenir qu'il ya un travail de clarification conceptuelle et opérationnelle à faire relativement au principe de subsidiarité. Ce travail pourrait consister en une recherche, entre l'Etat central et les collectivités territoriales, d'une définition consensuelle de la notion de subsidiarité. Après quoi, les mêmes acteurs pourraient convenir des déclinaisons du principe en termes de partage des compétences et d'articulation des relations entre les différents niveaux de gouvernement.

³² Du reste, cette façon de voir ne serait pas tout à fait absurde. En effet, les Etats dits unitaires d'Afrique de succession française sont en réalité des regroupements de plusieurs nationalités (certains auteurs parlent d'ethnies avec toute la connotation négative que cette notion charrie le plus souvent) ayant été unifiées de gré ou de force, pour les besoins de la cause, par le colonisateur pour en faire des Etats. Dans cette perspective, les dévolutions de compétences pourraient être considérées, dans une certaine mesure, comme étant des "restitutions" de compétences précédemment "retirées" par l'Etat central unifié. Il est d'ailleurs intéressant de noter qu'en langue Bamanan du Mali la décentralisation est traduite par « *mara ka seki sa* », c'est-à-dire le « retour de l'administration (du pouvoir ou des compétences) au terroir » (Kassibo, 1997). Si donc, il ya « retour » c'est qu'il ya eu « enlèvement » initial. En revanche, on doit relever, tout au moins dans le cas du Burkina-Faso, que généralement les limites géographiques des collectivités territoriales ne coïncident pas avec les limites des terroirs des différentes nationalités qui composent l'Etat central. De ce fait, il serait difficile de considérer les dévolutions de tâches aux CT comme étant des restitutions de compétences.

2.3. Eléments d'organisation du territoire

Selon le chapitre premier du CGCT (2004) intitulé « De l'organisation du territoire », « le Burkina-Faso est organisé en collectivités territoriales » (CGCT, art.7). Mais, en réalité le maillage administratif du territoire n'est pas constitué que de collectivités territoriales. En effet, entendue au sens large l'organisation territoriale comprend non seulement ces dernières mais également des circonscriptions administratives. En d'autres termes, l'organisation du territoire comporte deux volets : un volet décentralisation correspondant aux collectivités territoriales ou locales et un volet déconcentration formé des circonscriptions administratives. Ces deux volets forment les deux points de cette section consacrée à l'organisation du territoire illustrée ci-après par la figure **2.1**.

Figure 2.1 : Illustration de l'organisation du territoire (2009)



Notes : Agglo = agglomération ; Hi = habitant ; mio= million ; A= arrondissement ; s = secteur ; v= village.

Source : auteur

2.3.1 Les collectivités territoriales ou locales

Le législateur définit la collectivité territoriale comme étant « (...) une *subdivision du territoire dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière* » (CGCT, art.8). Autrement dit, les collectivités territoriales sont des entités territoriales institutionnellement différenciées de l'Etat central. Chaque collectivité territoriale a un organe délibérant et un exécutif désignés par élection directe pour le premier et indirecte pour le second. Le fonctionnement interne de ces organes est ultérieurement évoqué sous la section 2.4. Mais, d'un point de vue organisationnel, il existe deux catégories de collectivités territoriales que sont la commune et la région.

➤ La commune

La commune constitue la collectivité territoriale de base dont le territoire est organisé en arrondissements, secteurs et/ou en villages. Il existe trois types de communes :

- ✓ **La commune rurale** : elle est un regroupement de villages ayant une population résidente d'au moins cinq mille habitants et des activités économiques permettant de générer des ressources propres annuelles d'au moins cinq millions (5.000.000)³³ de francs CFA. Le territoire de la commune rurale comprend trois espaces distincts (CGCT, art. 28-31): un espace d'habitation correspondant à « *un établissement humain permanent destiné principalement à l'habitat, au commerce, à l'industrie, à l'artisanat, à l'installation des services publics* » ; un espace de production destiné « *principalement à l'agriculture, à l'élevage, à la foresterie, à la pisciculture et plus généralement à toutes les activités liées à la vie rurale* » et un espace de conservation que constitue les « *zones de protection des ressources naturelles. Ils prennent notamment en compte les aires de protection de la flore et de la faune* ».

Le nombre de communes rurales est actuellement (fin 2009) de 302 dont chacune compte en moyenne vingt cinq (25) villages.

- ✓ **La commune urbaine à statut ordinaire** : il s'agit d'une entité territoriale comprenant une agglomération permanente d'au moins vingt cinq mille habitants sans atteindre deux cent mille et dont les ressources propres annuelles atteignent au moins vingt cinq millions (25.000.000) de francs CFA.

³³ 1 F CH fait environ 400 F CFA

La commune urbaine à statut ordinaire est organisée en secteurs et peut comprendre éventuellement des villages. A ce jour (fin 2009), le nombre des communes urbaines à statut ordinaire est de 47.

- ✓ **La commune urbaine à statut particulier** : elle est l'espace territorial dans lequel l'agglomération principale compte au moins deux cent mille habitants et dont les activités économiques permettent de générer des ressources propres annuelles d'au moins cinq cent millions (500.000.000) de francs CFA.

La commune urbaine à statut particulier est organisée en arrondissements regroupant plusieurs secteurs et comprenant des villages le cas échéant. Ouagadougou (capital politique du BF) et Bobo-Dioulasso (capital économique du BF) constituent les deux communes urbaines à statut particulier. A la date d'aujourd'hui (fin 2009) Ouagadougou compte cinq (5) arrondissements, trente secteurs (30) et dix sept (17) villages. Par contre, Bobo-Dioulasso en compte respectivement, trois (3), vingt cinq (25) et trente cinq (35).

➤ **La région**

Elle est la collectivité territoriale intermédiaire. Son espace institutionnel est constitué de l'ensemble des territoires des communes qui la composent. Ledit espace se confond avec celui de la région circonscription administrative. Actuellement (fin 2009) les collectivités territoriales régionales sont au nombre de treize (13).

Pour conclure sur ce point il convient de noter une précision et une remarque :

- ✓ La précision consiste à signaler que même si l'espace territorial régional est constitué de territoires communaux, il n'y a pas lieu de penser à un quelconque lien de dépendance des communes vis-à-vis des régions. Autrement dit, les communes sont des collectivités territoriales au même titre que les régions et indépendantes de ces dernières. Du reste, le législateur (CGCT, art. 42) précise qu'aucune de ces collectivités territoriales n'est autorisée « à établir ou à exercer une tutelle sous quelque forme que ce soit sur l'autre ». En revanche, ces deux catégories de collectivités territoriales entretiennent de fortes relations politico-administratives ainsi qu'elles seront évoquées sous la section 2.4 consacrée aux arrangements politico-administratifs des CT.

- ✓ Pour ce qui concerne la remarque elle consiste en ceci : les critères³⁴ démographiques et financiers (ressources propres) que le législateur a utilisés pour la détermination des communes sont-ils véritablement pertinents ? Peut-être que ces critères avaient un intérêt opérationnel au moment de la création des nouvelles communes (notamment les communes rurales créées en 2004). Mais, ces deux critères semblent reposer sur une conception statique et très peu prospective de l'évolution des collectivités territoriales. En effet, la commune rurale qui, suite à un départ massif de ces habitants (ceci n'est pas qu'une simple hypothèse d'école : l'exode massif des populations du nord vers le sud-ouest ou l'ouest du pays pendant les années de sécheresse est assez illustratif à ce sujet) vers d'autres communes de sorte qu'elle n'a plus que deux mille habitants au lieu des cinq mille exigés, doit-elle être supprimée en tant que commune, puisqu'on peut s'attendre à ce que ses « ressources budgétaires propres » déclinent également pour ne plus atteindre les cinq millions de francs exigés ? Il reste que même non supprimée officiellement, une telle entité ne réunirait plus les critères légaux pour constituer une commune rurale. Dans un autre sens, la commune rurale qui accueillerait les émigrants de la première commune et de bien d'autres communes de telle sorte que le nombre de ses habitants dépasse les vingt cinq mille habitants avec en conséquence des ressources propres de plus de 25.000.000 de francs CFA, ladite commune rurale serait-elle transformée en commune urbaine à statut ordinaire, puisqu'elle répond désormais aux conditions formelles ? Autant de problèmes posés par ces critères sans que le législateur n'y apporte des solutions et qui justifient que l'on puisse s'interroger sur leur pertinence. Toutefois, il faut signaler qu'une commune urbaine à statut ordinaire est susceptible d'être transformée en commune urbaine à statut particulier en cas d'évolution du nombre d'habitant et des ressources budgétaires pour atteindre les critères de celle-ci (CGCT, art.23). Par contre, rien n'est prévu en ce qui concerne les communes rurales en cas d'évolution des mêmes critères.

En somme, il serait peut-être plus indiqué d'envisager une définition conceptuelle de la commune sans faire référence à des critères quantitatifs susceptibles de variations et fortement discutables. Par exemple, dans le contexte de la Suisse, la commune est définie comme étant « *une collectivité publique, territorialement décentralisée, exerçant des pouvoirs étatiques dont certains lui sont propres, et soumise à la*

³⁴ Il faut faire remarquer qu'aucun critère de même nature n'a été fixé par le législateur en ce qui concerne la région collectivité territoriale.

surveillance de l'Etat (central) » (Meylan, Gottraux, Dahinden, 1972 : 21). Cette définition qui n'est certes valable que dans son contexte a tout de même le mérite d'être une définition en compréhension et non une définition par extension sujette à caution.

2.3.2 Les circonscriptions administratives³⁵

Les circonscriptions administratives sont des entités territoriales déconcentrées dont l'ensemble constitue la représentation de l'Etat central sur le territoire national. Dépourvues de personnalité juridique ces entités ne sont que des cadres territoriaux de coordination des activités des agences locales du gouvernement central.

La carte administrative du pays comprend trois niveaux de circonscriptions : le département, la province et la région.

➤ Le département

La circonscription administrative départementale est le niveau de base des collectivités déconcentrées. Chacun des 350 départements du pays est administré par un préfet nommé par le gouvernement central. La tâche du Préfet consiste à assurer l'exécution des lois, règlements et décisions du centre dans la sphère territoriale départementale. En outre, le Préfet est cumulativement officier d'état-civil et officier de police judiciaire.

Le supérieur hiérarchique immédiat du Préfet est le Haut-commissaire dont il est le représentant dans le département.

➤ La province

La province est le deuxième niveau de circonscription administrative. Il en existe au total quarante cinq (45) dans le pays. L'espace territorial provincial est constitué soit de départements ou se confond avec le territoire d'une commune. Il faut noter que la province du Kadiogo est la seule province dont le territoire coïncide avec celui d'une commune à savoir la commune-capital de Ouagadougou.

La province est dirigée par un Haut-commissaire désigné par le gouvernement central. En tant que dépositaire de l'autorité dudit gouvernement dans la province, le Haut-

³⁵ La norme de référence relative aux circonscriptions administratives est le décret n°2005-045/PRES/PM/MATD du 03 février 2005 relative aux attributions du Gouverneur de région, du Haut-commissaire de province et du préfet de département.

commissaire est chargé de l'exécution des décisions du centre dans cette sphère territoriale de même que de la coordination des activités de l'ensemble de l'administration publique déconcentrée provinciale. En outre, le Haut-commissaire est non seulement officier de police judiciaire et officier d'état civil mais il est également administrateur délégué des crédits budgétaires alloués par le gouvernement central à la province.

Enfin, le Haut-commissaire est chargé de la tutelle rapprochée sur les communes urbaines et rurales de sa sphère territoriale, ceci par délégation des ministres chargés de l'administration du territoire et des finances. De ce fait, il prononce l'approbation des budgets et comptes administratifs des communes urbaines et rurales. De même, il est compétent pour accorder des autorisations préalables portant sur certains actes desdites communes ainsi qu'il résulte de l'article 54 du décret n°2005-045.

➤ **La région**

Niveau supérieur du maillage administratif déconcentré, la région a un espace territorial qui recouvre une ou plusieurs provinces. Tout comme les régions collectivités territoriales, il existe treize (13) régions circonscriptions administratives de telle sorte que les limites territoriales des unes et des autres coïncident parfaitement.

La région est administrée par un Gouverneur. Celui-ci « est le délégué du gouvernement et le représentant de chaque ministre dans la région » (décret 2005-045, art.2). En outre, il est officier de police judiciaire et administrateur des crédits budgétaires alloués à la région par le gouvernement central.

Enfin, le Gouverneur est chargé de la tâche de tutelle rapprochée sur la région collectivité territoriale. Cette tâche consiste en l'approbation et en l'autorisation préalable portant sur les actes et décisions du conseil régional et de son président. Elle consiste également en de tâches de contrôle de légalité et d'appui-conseil au profit des organes de gestion de la région collectivité territoriale.

2.4 Les arrangements politico-administratifs des collectivités territoriales

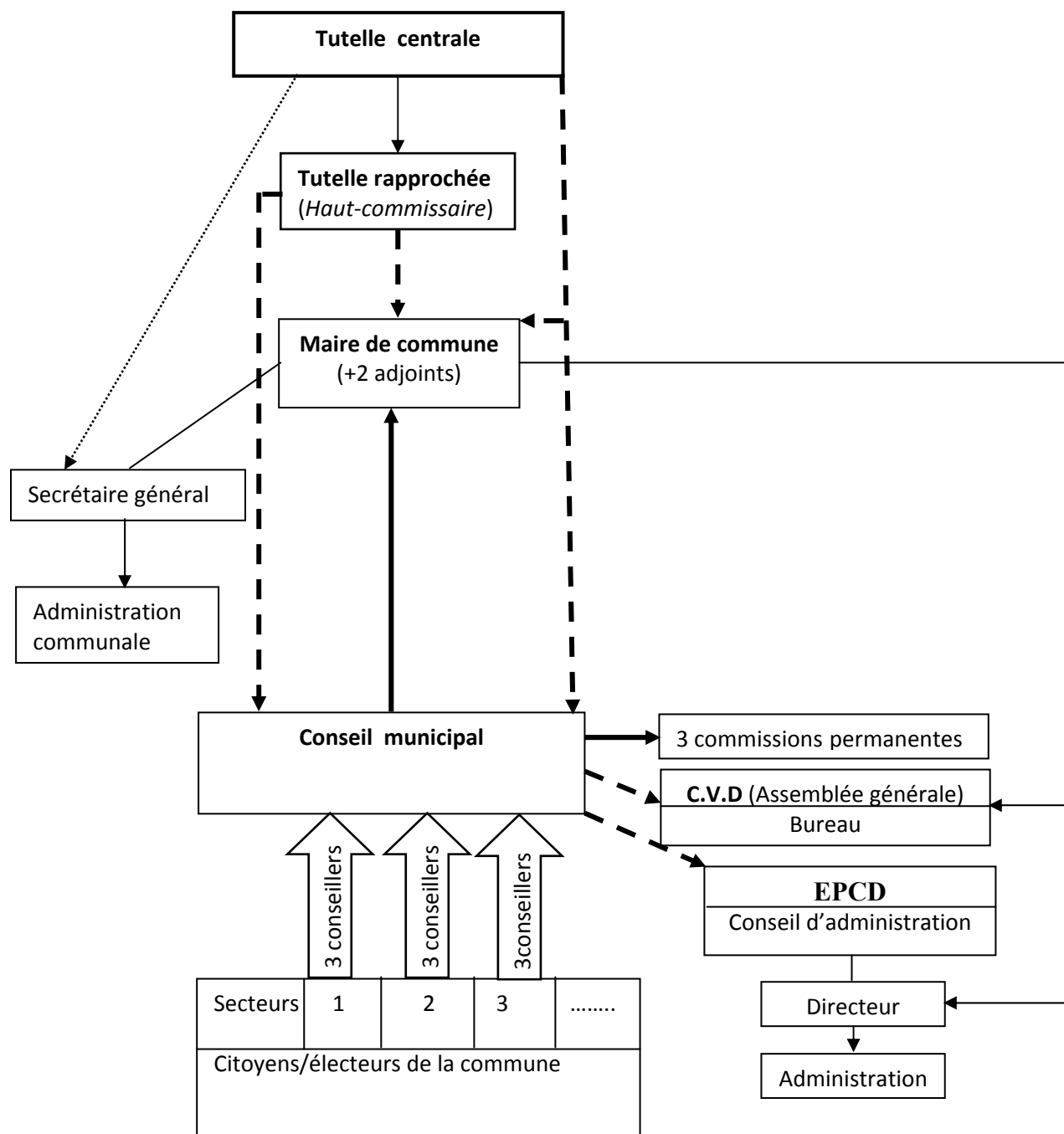
Cette section a pour but de décrire et analyser les règles d'organisation et fonctionnement des collectivités territoriales de même que l'organisation institutionnelle des interactions desdites collectivités avec l'Etat central et ses démembrements. Pour ce faire, l'arrangement politico-

administratif de la commune est d'abord examiné sous le point **2.4.1** avant celui de la région évoqué sous point **2.4.2**. Ensuite, un troisième paragraphe (**2.4.3**) propose une lecture analytique en économie institutionnelle desdits arrangements. Le dernier point (**2.4.4**) de la section est quant à lui consacré à la problématique des relations entre l'Etat central et les collectivités territoriales notamment à la question de la tutelle du premier sur les secondes.

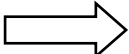


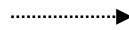
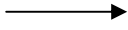
2.4.1 L'arrangement politico-administratif de la commune

Ainsi qu'il résulte des figures **2.2** et **2.3** ci-après, la commune qu'elle soit rurale ou urbaine comprend trois acteurs institutionnels : l'organe délibérant, l'exécutif et l'administration. Ces institutions ont les mêmes règles de fonctionnement et ont les mêmes tâches dans toutes les communes avec toutefois quelques nuances en ce qui concerne les communes urbaines à statut particulier compte tenu de l'existence des démembrements de celles-ci que sont les arrondissements. En effet, chaque arrondissement d'une commune à statut particulier est également doté d'un organe délibérant, d'un exécutif et d'une administration. Organe délibérant, exécutif et administration de l'arrondissement et de la commune sont ci-après successivement évoqués.

Figure 2.2 : L'APA de la commune rurale et de la commune urbaine à statut ordinaire (2009).



Légende des figures 2.2 et 2.3 :

-  : Relation résultant du suffrage direct ;
-  : Relation résultant du suffrage indirect ;
-  : Relation de tutelle prévue par la loi
-  : Relation de tutelle « informelle » ;
-  : Relation hiérarchique

Source : auteur

2.4.1.1 L'organe délibérant, l'exécutif et l'administration de l'arrondissement

Entité infra municipale, l'arrondissement n'est pas légalement une collectivité territoriale. Cependant, il est doté d'un conseil d'arrondissement et d'un maire de même que d'une administration différente de celle de la commune urbaine à statut particulier à laquelle il appartient. Ces trois acteurs institutionnels de l'arrondissement sont successivement décrits ci-dessous.

A/ Le conseil d'arrondissement

➤ L'organisation et le fonctionnement du conseil d'arrondissement

Le conseil d'arrondissement regroupe l'ensemble des conseillers d'arrondissement désignés par élection au suffrage universel direct pour un mandat quinquennal gratuit³⁶.

Toute personne résidante dans l'arrondissement ayant la qualité d'électeur est éligible comme conseiller d'arrondissement. Par contre, les candidatures indépendantes ne sont pas autorisées, c'est-à-dire que toute candidature à l'élection de conseiller doit être présentée par un ou un regroupement de partis politiques. L'élection a lieu, selon l'article 239 de la loi électorale (loi N°014-2001 du 03/07/2001), « *au scrutin de liste à un tour, avec dépôt de liste complète, à la représentation proportionnelle et au plus fort reste, sans panachage ni vote préférentiel* ».

Le nombre des conseillers varie en fonction du nombre des secteurs de l'arrondissement, chaque secteur étant une circonscription électorale dans laquelle trois conseillers sont élus.

Une fois installé, le conseil élit en son sein un maire d'arrondissement plus deux adjoints et met en place des commissions permanentes. Cependant, il convient de préciser que la mise en place des commissions permanentes par le conseil d'arrondissement n'est pas explicitement prévue par le législateur. Cette mise en place se fait sans doute par analogie avec ce qui est prévu au niveau communal et sur le fondement de l'article 322 du CGCT qui dispose que « *la composition, les attributions*

³⁶ Le mandat gratuit doit être entendu au sens de mandat non rémunéré. En d'autres termes et suivant la terminologie employée en Suisse il s'agit d'un système de milice. En revanche, il convient de préciser que des indemnités dites indemnités de session sont versées aux conseillers à l'occasion des sessions du conseil. De même, les frais occasionnés par l'exécution des tâches ou autres missions effectuées par les conseillers pour le compte de l'arrondissement sont imputés au budget dudit arrondissement.

et le fonctionnement du conseil d'arrondissement sont ceux reconnus au conseil municipal par la législation en vigueur relative à l'organisation des communes ». Mais, cette imprécision de la loi a donné lieu à des pratiques différenciées en matière de mise en place de ces commissions permanentes. Par exemple, le conseil d'arrondissement de Bogodogo (Ouagadougou) a mis en place deux commissions permanentes : une commission « affaires générales et institutionnelles » et une commission « affaires économiques et financières ». Chacune de ces commissions est présidée par un conseiller d'arrondissement désigné parmi les membres de la commission. Pour ce qui concerne les tâches de ces commissions, il est précisé dans la Monographie (2004 :17) dudit arrondissement que les deux commissions permanentes sont chargées d'appuyer le maire dans ses tâches. Autrement dit, ces commissions sont des structures d'appui technique de l'organe exécutif et non de l'organe délibérant comme on pourrait le penser. Par contre, l'arrondissement de Konsa (Bobo) a, quant à lui, mis en place trois commissions permanentes : commission des « affaires générales sociales et culturelles », commission des « affaires économiques et financières » et une commission « environnement et développement local ». Et, ainsi qu'il résulte de la Monographie (2007 :8) de cet arrondissement les commissions permanentes sont des « commissions spécialisées » du conseil d'arrondissement. Chacune de ces commissions est dirigée par un président désigné par les membres.

Le conseil d'arrondissement est tenu de se réunir au moins une fois par trimestre en session ordinaire afin de délibérer sur un ordre de jour précis. Il peut également se réunir, autant que de besoin, en session extraordinaire. Mais, le conseil ne peut siéger et délibérer valablement qu'en présence d'au moins deux tiers de ses membres. En outre, ses délibérations devront être prises à la majorité absolue à un tour ou, à défaut à la majorité simple au deuxième tour. Toutefois, en cas d'égalité des voix, celle du président de séance est prépondérante. Afin de permettre aux citoyens d'avoir accès à l'information, les séances du conseil d'arrondissement sont, en principe, publiques et les résultats des délibérations devront être affichés. Les séances du conseil ne peuvent se tenir que très exceptionnellement à huis clos.

➤ **Les tâches du conseil d'arrondissement**

Le conseil d'arrondissement est compétent pour « (...) *toutes les affaires particulières ou spécifiques à l'arrondissement, à l'exclusion de toute matière ayant un intérêt général pour tout ou partie de la commune à statut particulier* » (CGCT, art. 325). Sous ce rapport, le conseil d'arrondissement peut délibérer sur toutes les affaires de l'arrondissement mais lesdites délibérations « *ne peuvent en aucun cas être contraires aux délibérations du conseil municipal, sous peine de nullité constatée par le maire de la commune à statut particulier* » (CGCT, art. 330). Par exemple, le conseil d'arrondissement délibère sur le budget de l'arrondissement avant qu'il ne soit repris et intégré dans le budget de la commune à statut particulier. Enfin, l'avis du conseil d'arrondissement devra être requis par la commune pour tout projet dont l'exécution est prévue, en tout ou partie, dans les limites territoriales de l'arrondissement.

B/ Le maire d'arrondissement

Le maire d'arrondissement préside les séances du conseil d'arrondissement tout en étant également chargé de l'exécution des délibérations dudit conseil. En outre, il est l'administrateur des crédits de la partie du budget de la commune qui concerne l'arrondissement et est le chef de l'administration de l'arrondissement. Enfin, le maire d'arrondissement peut recevoir « *délégation de pouvoirs du maire de la commune à statut particulier, après délibération du conseil municipal* » pour exécuter des tâches intéressant l'arrondissement mais qui relèvent légalement de la compétence du maire de la commune (CGCT, arts. 321 et 333).

C/ L'administration de l'arrondissement

Ainsi qu'il résulte de l'article 324 de la loi n°055-2004/AN relative au code général des collectivités territoriales (CGCT), chaque arrondissement est tenu de mettre en place un minimum de services administratifs. De façon indicative la loi évoque « l'état civil », « les services sociaux » et « les régies de recettes ». Par exemple, en octobre 2004 l'arrondissement de Bogodogo (Ouaga) comptait quatre services (Monographie, 2004 :17) :

- ✓ Un « service des affaires administratives et sociales » chargé des tâches sociales, de la gestion du personnel, du sport et de la culture ;
- ✓ Un « service de l'état civil et des armes » qui a pour tâches : la gestion de l'état civil et de la conscription ;
- ✓ Un « service des affaires économiques » qui s'occupe des tâches relatives au domaine foncier, à la voirie, à l'hygiène et à la salubrité, aux recettes de service, aux statistiques socio-économiques etc. ;
- ✓ Un « service des affaires financières » chargé de la confection et de l'exécution du budget de l'arrondissement.

Pour ce qui concerne le personnel de l'arrondissement il est soumis au régime juridique (loi n°027-2006/AN du 05/12/2006) applicable aux emplois et agents des collectivités locales. Par contre, en ce qui concerne le secrétaire général chargé de la coordination de l'ensemble des services de l'arrondissement il doit être « *choisi parmi les personnels de la catégorie A de l'administration générale* » (CGCT, art. 321). En d'autres termes, le secrétaire général est nommé par le maire d'arrondissement mais il doit être un cadre supérieur (catégorie A) de l'Etat central³⁷ mis à sa disposition. Il faut préciser que la « mise à disposition » (à ne pas confondre avec la position de mise en disponibilité) signifie que ledit secrétaire général demeure cadre de l'Etat central qui continue de gérer sa carrière. Par contre, ses charges salariales sont imputées au budget de l'arrondissement et il est noté annuellement par le maire.

2.4.1.2 L'organe délibérant, l'exécutif et l'administration de la commune

Toute commune, quel que soit son statut, est dotée d'un conseil municipal (organe délibérant) désigné au suffrage universel direct par les citoyens/électeurs, d'un maire (organe exécutif) désigné au suffrage indirect par le conseil et d'une administration.

³⁷ Il faut préciser que le texte tel qu'il est rédigé ne dit pas explicitement que le secrétaire général doit être un fonctionnaire du gouvernement central. Mais, quant il est écrit que celui-ci doit être choisi parmi les cadres de « catégorie A de l'administration générale » (administrateur civil) il est évident qu'en l'état actuel des ressources humaines des arrondissements, il ne peut s'agir que d'un fonctionnaire du centre. Du reste, l'emploi ou le corps d' « administrateur civil » est un emploi spécifique du ministère en charge de l'administration du territoire et des collectivités locales.

A/ Le conseil municipal

➤ L'organisation et le fonctionnement du conseil municipal

L'organisation et le fonctionnement du conseil municipal sont essentiellement les mêmes que ceux du conseil d'arrondissement sous réserve des précisions suivantes : premièrement, le conseil municipal de la commune à statut particulier est constitué de l'ensemble des conseillers d'arrondissement que compte ladite commune. Ils élisent le maire de la commune et ses deux adjoints. Par contre, les conseils des autres communes (urbaines à statut ordinaire et rurales) sont constitués des conseillers communaux puisqu'il n'y a pas d'arrondissement dans ces communes. Lesdits conseillers sont désignés au suffrage direct pour un mandat gratuit³⁸ de cinq ans. Deuxièmement, le conseil de la commune rurale, urbaine à statut ordinaire ou à statut particulier est tenu explicitement de mettre en place trois commissions permanentes qui sont les suivantes (loi 055-2004, art. 221) : une commission « affaires générales, sociales et culturelles » une commission « affaires économiques et financières » et une commission « environnement et développement local ». Mais, le fonctionnement et la détermination des tâches desdites commissions permanentes sont laissés à l'initiative de chaque conseil ainsi qu'il résulte du dossier n°5 du « Vade-mecum de l' élu local³⁹ » élaboré en juin 2005 par le ministère en charge des collectivités territoriales. Ainsi, la commune de Bobo a précisé le fonctionnement et les tâches de ses commissions permanentes à travers une délibération⁴⁰ n°2006-004/CB du 8 Août 2006. En ce qui concerne le fonctionnement, l'article 40 de ladite délibération indique que *« les commissions (permanentes) sont dirigées par des présidents qui ont l'initiative de la convocation des réunions. Ils sont secondés par les vice-présidents désignés au sein des commissions. Les décisions (des) commissions sont prises par consensus ou à la majorité relative des voix des membres présents. En cas de partage égal des voix, celle du président est prépondérante »*. En outre, il est précisé que les réunions des commissions ne sont pas publiques et que ses membres sont tenus au secret des délibérations. Pour ce qui concerne les tâches, l'organe délibérant de Bobo

³⁸ Voir note 36

³⁹ Ce document est publié sous : www.inforoute-communale.gov.bf. Mais, en fait de « Vade-mecum de l' élu local », il s'agit plutôt de Vade-mecum de l' élu communal puisqu'il ne fait pas cas des régions collectivités territoriales.

⁴⁰ Cette délibération est relative au règlement intérieur du conseil municipal et elle figure sous www.mairie-bobo.bf

précise que les commissions permanentes sont chargées de l'évaluation des politiques publiques communales et/ou de la préparation des projets de délibérations pour le compte du conseil municipal. De même, pour être plus précise, la délibération ci-dessus mentionnée a détaillé les domaines de compétence de chaque commission permanente. Par exemple, à son article 37, elle indique que la commission « affaires économiques et financières » a comme tâches, entre autres, l'évaluation des capacités économiques et financières de la commune, l'élaboration de la politique de développement communal, le suivi-évaluation des délibérations ayant des incidences financières etc.

Troisièmement, dans les villages des communes rurales et dans les villages rattachés aux communes urbaines, les conseils municipaux sont tenus de superviser la mise en place des conseils villageois de développement (CVD⁴¹, ci-après). Ces CVD qui avaient été prévus par le CGCT que pour les villages des communes rurales ont été étendus courant l'année 2006 aux villages des communes urbaines suite à la modification du CGCT par la loi n°021-2006/AN du 14 novembre 2006. Le CVD est un « regroupement de l'ensemble des forces vives du Village » doté d'une instance délibérative qu'est « l'assemblée générale » et d'un organe de direction à savoir le « bureau » (décret n°2007-032 du janvier 2007). Une succincte description et lecture analytique de l'organisation et fonctionnement du CVD est proposée dans l'encadré 2.1 ci-dessous.

Encadré 2.1 : Analyse en économie institutionnelle du C.V.D.

Le conseil villageois de développement (CVD) regroupe l'ensemble des habitants d'un même village. Il est organisé sous la tutelle du conseil municipal qui est tenu de superviser la mise en place de son « assemblée générale » et de son « bureau ». L'organisation et le fonctionnement de l'assemblée générale (AG, ci-après) et du bureau du CVD ont été précisés en janvier 2007 par décret (n°2007-032) du gouvernement central. Sur la base de ce texte, quatre points sont successivement abordés ci-dessous : les trois premiers, de nature descriptive, sont consacrés à l'organisation et fonctionnement de l'AG, du bureau et aux tâches et ressources du CVD ; le quatrième et dernier point est un essai d'analyse en économie institutionnelle du CVD.

1. Organisation et fonctionnement de l'AG du CVD

Sur mandat du conseil municipal, le maire convoque et préside la première assemblée générale du village afin

⁴¹ Dans la plupart des villages des communes rurales, les CVD viennent en remplacement des Commissions Villageoises de Gestion des Terroirs (CVGT) qui avaient été mises en place dans le cadre du Programme National de Gestion des Terroirs (PNGT). Du reste, le décret (2007-032) relatif au fonctionnement des CVD précise dans ses dispositions finales que les patrimoines des CVGT devront être transférés aux CVD dès lors que ceux-ci seront mis en place.

de mettre en place le bureau du CVD. L'AG désigne par consensus, à défaut, par élection les membres du bureau. En cas d'élection, celle-ci devra se faire à main levée ou par alignement et le candidat ayant obtenu la majorité simple des voix est déclaré élu. Tous les habitants du village présents à l'AG sont électeurs et éligibles sauf éventuellement les conseillers municipaux qui ne peuvent pas être éligibles. Les travaux de l'AG sont sanctionnés par un procès verbal qui devra être validé par une délibération du conseil municipal. Mais, la publication de la liste des élus est faite par arrêté du maire.

Pour être valide, Toute décision de l'AG du CVD doit avoir été approuvée par délibération du conseil municipal.

2. Organisation et fonctionnement du bureau

Désigné pour un mandat de trois (3) ans renouvelable deux (2) fois, le bureau du CVD est constitué de douze (12) membres dont un président et un vice-président. Organe de direction du CVD, le bureau peut créer en son sein des commissions spécialisées dirigées par des membres du bureau.

Le bureau se réunit une fois par mois sur convocation de son président afin de statuer sur un ordre du jour précis. Il ne peut siéger valablement qu'en présence de plus de la moitié de ses membres et doit prendre ses décisions à la majorité simple des présents. Mais, en cas d'égalité des voix, celle du président est prépondérante. Les résultats des délibérations du bureau sont portés à la connaissance de la population par tous les moyens. Chaque réunion du bureau doit être sanctionnée par un procès-verbal adressé au maire à titre de compte rendu.

Le bureau doit rendre compte, par un rapport annuel écrit, de ses activités au maire. De même, il doit rendre compte de sa gestion financière au conseil municipal.

3. Tâches et ressources du CVD

Les tâches : Les tâches du CVD sont de trois ordres : i) contribuer à l'élaboration et à la mise en œuvre des plans communaux de développement à travers l'élaboration des programmes annuels d'investissement du village en cohérence avec le programme communal de développement. Dans le même cadre, le CVD devra contribuer à la mobilisation des ressources humaines et financières nécessaires à la mise en œuvre des actions retenues dans les programmes d'investissement. ii) Contribuer à la promotion du développement dans le village à travers la recherche de solutions aux problèmes fonciers et de gestion de l'espace villageois ; iii) participer à l'animation des différentes commissions spécifiques mises en place par le conseil municipal pour la gestion et la promotion du développement local et assurer la gestion quotidienne des activités du village.

Les ressources : Les ressources du CVD proviennent de trois sources : i) transferts du budget communal ; ii) recettes générées par des activités du CVD ; iii) Subventions, dons et legs.

4. Quelques éléments d'analyse en économie institutionnelle du CVD

Ainsi que le laisse sous-entendre les normes de référence (loi n°021-2006 et décret n°2007-032) le but principal du CVD est de stimuler la participation des villageois à la prise en charge du développement de leur village. Pour autant, dans le paysage des arrangements politico-administratifs au niveau local, il constitue une curiosité ou, à tout le moins, une originalité. D'abord, il est institué dans une entité qui n'a pas de personnalité juridique puisque tous les villages ont été fusionnés pour créer des communes. En outre, au regard de l'organisation et du fonctionnement de ses instances (AG et bureau), le CVD n'est pas une institution politique locale achevée. Par exemple, la désignation des membres du bureau ne se fait pas suivant les dispositions du code électoral ni sur

une base politique (pas de campagne électorale, pas de programme politique à soumettre à l'électorat, primauté donnée au consensus pour la désignation des membres du bureau plutôt qu'à une compétition politique etc.). Mais, le CVD n'est pas non plus un simple appareil administratif puisque les membres du bureau sont, tout de même, désignés suivant une procédure démocratique (élection, à défaut du consensus) pour exercer un mandat non rémunéré comme dans le cas des conseillers municipaux. Et c'est là que pourraient résider des problèmes :

- ✓ **Au niveau du village** : la désignation par consensus ou par élection du bureau par l'AG instaure une relation de type « principal-agent » entre ces deux instances. En effet, l'AG (principal) en mandant le bureau à agir pour son compte fait de celui-ci son agent. Logiquement en tant que principal, l'AG devrait être celle qui décide sur l'offre des prestations pour le village, le bureau (agent) étant responsable de la gestion de la production. Si l'on devait faire une analogie avec l'arrangement politico-administratif des communes, l'AG serait l'organe délibérant et le bureau l'exécutif, à la différence qu'ici l'exécutif est collégial. Pourtant, l'AG ne délibère sur rien sauf à désigner les membres du bureau. C'est plutôt le bureau qui se réunit une fois par mois pour délibérer sur l'exécution des tranches villageoises des tâches communales qui sont en réalité décidées par le conseil municipal à travers le programme de développement communal. Bien évidemment, un tel arrangement institutionnel peut favoriser des comportements stratégiques de la part du bureau. En effet, ce dernier pourrait mettre à profit sa maîtrise managériale de la fonction de production des biens et services pour maximiser ses propres objectifs. Ce comportement serait d'autant plus plausible que le bureau échappe au contrôle de l'AG et que le contrôle du conseil municipal est éloigné.

Le deuxième problème qu'il convient de mentionner est qu'il pourrait y avoir des dysfonctionnements internes au niveau du bureau. En effet, le décret 2007-032 ne donne pas de description détaillée des tâches attribuées à chaque membre du bureau sauf à son article 18 où il est indiqué que le « secrétaire » transcrit les conclusions des réunions du bureau dans un registre tenu par le président et à son article 20 où il est écrit que « *le président du bureau du CVD rend compte au maire de l'exécution des projets et programmes de développement du village* ». Par contre, en ce qui concerne le vice-président, le secrétaire adjoint, le trésorier et son adjoint, les deux responsables chargés de la « promotion féminine », ceux chargés de la jeunesse et ceux chargés de la « promotion paysanne » le texte ne dit rien sur leurs tâches. Dans un environnement d'analphabétisme généralisé (selon les statistiques 2006 de l'INSD, 98% des populations rurales sont analphabètes en français, langue de travail de l'administration et des relations entre le CVD et le conseil municipal. Du reste, le présent décret sous analyse n'est-il pas rédigé en français !) au mieux les tâches du bureau seront concentrées en mains de quelques personnes alphabétisées dudit bureau qui pourraient utiliser leur avantage en information (à moins d'être particulièrement vertueux) pour poursuivre des objectifs personnels. Dans tous les cas, la responsabilité des dysfonctionnements éventuels sera imputée à tout le bureau. Au pire, on pourrait assister à un cafouillage et/ou à un blocage complet en raison de conflits à l'intérieur du bureau faute de précisions claires sur les attributions des uns et des autres.

La dernière source probable de problème pourrait résider dans le fait que le financement des biens et services est assuré essentiellement par des transferts venant du budget communal. En effet, cette modalité de financement pourrait entraîner des demandes excessives de biens et services de la part des

villageois puisqu'ils ne sont pas directement sensibilisés aux coûts en tant que payeurs.

- ✓ **Au niveau communal :** Par rapport à la commune, la situation du CVD doit être appréhendée sous un double angle : premièrement, l'AG est organisée sous la tutelle du conseil municipal (décret 2007-032, art. 2). En plus, la première AG est convoquée et présidée par le maire en tant que président du conseil municipal. Enfin, le procès verbal de ces premières assises pour désigner les membres du bureau doit être validé par une délibération du conseil municipal (art. 6). Les tâches et les ressources du CVD dont l'AG est l'instance suprême sont déléguées par le conseil municipal. En somme, on peut noter que l'AG du CVD est l'agent du conseil municipal (principal). Le second angle concerne le bureau. Mais, à ce niveau la situation n'est pas aussi évidente. En effet, certains passages du décret de référence laissent penser que le bureau est l'agent de l'organe délibérant communal. Par exemple, l'article 13 indique que « *le conseil municipal tient une fois par an une assemblée générale des bureaux des conseils villageois de développement* » et l'article 23 précise que « *le bureau du conseil villageois de développement est tenu de rendre compte de sa gestion financière (...) au conseil municipal dans son rapport annuel* ». Par contre, d'autres passages du texte semblent faire du bureau l'agent de l'exécutif communal : un procès-verbal de réunion du bureau est dressé à l'issue de chaque rencontre et transmis au maire pour compte rendu (art.18) ; le président du bureau rend compte au maire de l'exécution des projets et programmes de développement du village (art.20) ; enfin, les membres du bureau peuvent être révoqués par le maire pour faute grave (art.26). Ces différentes références du décret montrent que le bureau est soumis à une double tutelle : celle de l'organe délibérant communal et celle de l'exécutif. Cette double tutelle complexifie et rend peu transparentes les relations entre le bureau CVD et les instances communales. De ce fait, elle pourrait favoriser des comportements stratégiques du côté de l'agent (bureau) déjà évoqué précédemment, mais aussi du côté de chacun des deux principaux (conseil municipal et maire). En effet, en cas d'insatisfaction au niveau du village en matière de prestations, le conseil municipal de même que le maire pourraient se dédouaner de leur obligation de rendre compte en imputant la responsabilité au bureau. Alors que celui-ci n'a pas la maîtrise de l'offre des prestations.

En conclusion, on peut retenir que le principe de la création des CVD est certainement louable puisqu'il s'agit de stimuler et organiser la participation des populations villageoises au développement local, une des variables de la fonction d'objectifs de la décentralisation. Les quelques insuffisances relevées à partir de l'analyse de l'arrangement institutionnel montrent simplement que ledit arrangement demeure largement perfectible. Par contre, cette création des CVD semble poser une question de fond qui est la suivante : est-ce que le village n'aurait pas été la meilleure porte d'entrée de la décentralisation ? Autrement dit, au lieu de faire de la « communalisation intégrale » en créant des communes rurales de "toutes pièces" (avec des villages souvent éloignés les uns des autres géographiquement et/ou sur le plan socio-économique), il n'aurait pas fallu faire de la décentralisation intégrale, c'est-à-dire faire du village (habitants ayant des préférences plus homogènes, existence de certains biens et services collectifs préalablement gérés de façon autonome par les villages avant la communalisation intégrale etc.) la collectivité locale de base tout en laissant la possibilité à ceux des villages qui souhaitent se regrouper en communes rurales de pouvoir le faire ?

➤ **Les tâches du conseil municipal**

En tant qu'organe délibérant, la tâche principale du conseil est de délibérer sur toutes « les affaires de la commune » : définir les grandes orientations du développement communal, discuter et adopter les plans de développement communaux, contrôler l'exécution des plans, donner mandat au maire et aux commissions techniques, contrôler l'action de celui-là et de celles-ci. Mais, de façon synthétique les matières qui peuvent faire l'objet des délibérations du conseil peuvent être regroupées en trois catégories (Tableau 2.2) : la première catégorie concerne les matières qui, une fois adoptées et la délibération publiée deviennent exécutoires ; la deuxième catégorie est constituée des matières pour lesquelles l'autorisation préalable de la tutelle rapprochée (Haut-commissaire) est requise et la dernière catégorie regroupe les objets qui ne peuvent devenir exécutoires qu'après l'approbation de la même tutelle rapprochée.

Tableau 2.2 : Les objets des délibérations du conseil municipal

Objets	Conditions d'entrée en vigueur ⁴²		
	Après délibération du conseil	Autorisation préalable de la tutelle rapprochée (Haut-commissaire)	Après approbation de la tutelle rapprochée (Haut-commissaire)
Budget primitif et supplémentaire			+
Achat public dans les limites fixées par les textes			+
Compte administratif			+
Conventions de création de structures de concertations et coopération			+
Acquisition, aliénation ou échanges de biens immobiliers		+	
Emprunts		+	
Acceptation de dons et legs grevés de charges		+	
Avis sur le schéma d'aménagement urbain et/ou d'aménagement de l'espace d'habitation		+	
Contrats assortis de contrepartie de l'Etat		+	
plan communal de développement		+	
Taux ⁴³ des taxes, redevances et centimes additionnels	+		
Attribution de secours ou subventions	+		

Source : Elaboration de l'auteur sur la base de la loi 055-2004, arts. 226 et 229 et du décret n°2005-045, art. 54.

B/ Le maire de la commune

En tant qu'organe exécutif de la commune, le maire est chargé de l'exécution des décisions du conseil municipal dont il assure par ailleurs la présidence des séances de délibérations. En outre, il est l'ordonnateur du budget de la commune et le chef de l'administration communale.

⁴² La différence entre « autorisation préalable » et « approbation » tient en ceci : pour que le conseil puisse inscrire à son ordre du jour et délibérer sur les matières pour lesquelles l'autorisation préalable est requise, il faudrait qu'il ait en sa possession ladite autorisation dûment notifiée par la tutelle. Par contre, pour ce qui concerne le second cas, le conseil délibère sur l'objet en question après quoi il sollicite l'avis d'approbation de la tutelle. Bien entendu les décisions qui entrent en vigueur après délibération sont celles qui ne nécessitent ni autorisation ni approbation de la tutelle.

⁴³ Ainsi que cela sera expliqué au chapitre 4, la commune n'est en réalité compétente que pour la détermination des taux des redevances d'utilisations pas pour les taxes qui sont de façon générale assimilées aux impôts. En outre, les centimes additionnels n'ont pas été repris dans une loi (014-2006) plus récente relative à la détermination des ressources des communes. En d'autres termes ces centimes additionnels ont été supprimés.

Enfin, le maire est également officier d'état civil et officier de police judiciaire. Mais, il exécute ces deux dernières tâches par délégation du gouvernement central.

Le maire est assisté dans sa fonction par deux adjoints à qui il est tenu de déléguer sous sa responsabilité une partie de ses tâches (CGCT, art. 265).

Les tâches du maire sont synthétisées dans le tableau 2.3 ci-dessous.

Tableau 2.3 : Les tâches du maire de commune

Tâches	Base légale (loi 055-2004)
Présidence des séances du conseil municipal	Art. 244
Exécution des décisions du conseil	Art. 256
Ordonnateur du budget communal	Art.257
Représentation légale de la commune	Art.258
Officier d'état civil	Art. 263
Officier de police judiciaire	Art.264
Chef de l'administration communale	Art.287

Source : Elaboration de l'auteur sur la base de la loi 055-2004

C/ l'administration de la commune

➤ Les services de la commune

L'organisation type des services communaux est fixée par le gouvernement central. Autrement dit, les principaux démembrements de ces services que sont l'administration générale (état civil, service des archives, service social etc.), l'administration financière (personnel, comptabilité etc.) et les services techniques spécifiques (voirie, génie civil, police municipale...) sont déterminés par le centre. Sous l'autorité du maire, la coordination et la gestion technico-administrative de l'ensemble des services communaux sont assurées par le secrétaire général de mairie. Celui-ci est nommé par le maire mais il doit être un fonctionnaire ou agent assimilé des catégories⁴⁴ A, B ou C de l'administration générale. Le secrétaire général peut être mis à la disposition par l'Etat central ou recruté⁴⁵ par la commune (CGCT, art. 289). Il faut cependant préciser que le secrétaire général d'une commune urbaine à statut particulier doit être un cadre supérieur, c'est-à-dire de la catégorie A des emplois de l'administration publique (CGCT, art. 316).

⁴⁴ Suivant la classification catégorielle de la fonction publique, la catégorie A correspond aux emplois supérieurs de conception, la catégorie B aux emplois moyens d'application et la catégorie C aux emplois d'exécution.

⁴⁵ Cependant, dans la pratique les secrétaires généraux des communes (pour celles qui en possèdent) sont des fonctionnaires de l'Etat central mis à la disposition desdites communes.

Par contre, en plus des services ci-dessus évoqués et sur la base de l'article 9-5⁴⁶ du CGCT, les communes (conseils communaux) ont la possibilité de créer avec l'accord de l'Etat central des services publics personnalisés tels que les Etablissements Publics Communaux pour le Développement (E.P.C.D, ci-après). Le tout premier EPCD a été créé en 1992 dans la commune urbaine de Ouahigouya sur la base d'une convention signée entre l'Etat burkinabè et la Confédération Suisse qui en était le principal bailleur de fonds. C'est après une évaluation jugée concluante de cette première expérience que d'autres EPCD ont été créés dans les communes urbaines de Fada N'gourma et Koudougou.

Il résulte de l'examen des textes⁴⁷ de référence relatifs à ces trois EPCD que ceux-ci étaient, à la base, chargés de la production de certains biens et services locaux. Ainsi, l'EPCD de Ouahigouya a fourni des prestations telles que l'évaluation et la réorganisation de certains services publics locaux (état civil, fiscalité), la maîtrise d'ouvrage de la construction de centres commerciaux, la formation d'ouvriers et tâcherons locaux etc. (Kouanda, 1996 : 75). Mais, au jour d'aujourd'hui (fin 2009) les EPCD de Koudougou⁴⁸ et de Ouahigouya⁴⁹ ont comme tâches principales la maîtrise d'ouvrage déléguée pour la réalisation d'infrastructures et équipements marchands de même que pour l'assainissement urbain. En plus, ils font de l'appui institutionnel consistant, notamment, en la formation des élus et fonctionnaires communaux.

Au plan administratif et fonctionnel, l'EPCD a un conseil d'administration présidé par le Maire et comprenant, entre autres, des conseillers municipaux de même que des représentants de certaines associations faîtières (commerçants, transporteurs routiers, bouchers). Le conseil adopte le programme d'activités de l'EPCD et contrôle son exécution qui est assurée par un directeur recruté par la commune. Mais, sur le plan de la hiérarchie administrative, l'EPCD est directement rattaché au cabinet du maire de la commune.

➤ Le personnel communal

Le texte de référence qui régit le personnel communal est la loi n°027-2006/AN du 05 décembre 2006 relative au régime juridique applicable aux emplois et aux agents des collectivités locales. Cette loi établit une certaine parité entre la fonction publique communale

⁴⁶ Cette disposition de la loi autorise les collectivités territoriales à « créer des établissements publics locaux pour la gestion d'activités socio-économiques ou culturelles ».

⁴⁷ Accord du 15/05/92 entre la Conseil Fédéral Suisse et le gouvernement burkinabè concernant le PDVM/OHG ; décret n°92-131/MFP/MAT du 26/05/92 relatif à l'autorisation de création des Etablissements Publics communaux pour le Développement (EPCD).

⁴⁸ Cf. site web de la commune urbaine de Koudougou sous : www.mairie-koudougou.bf

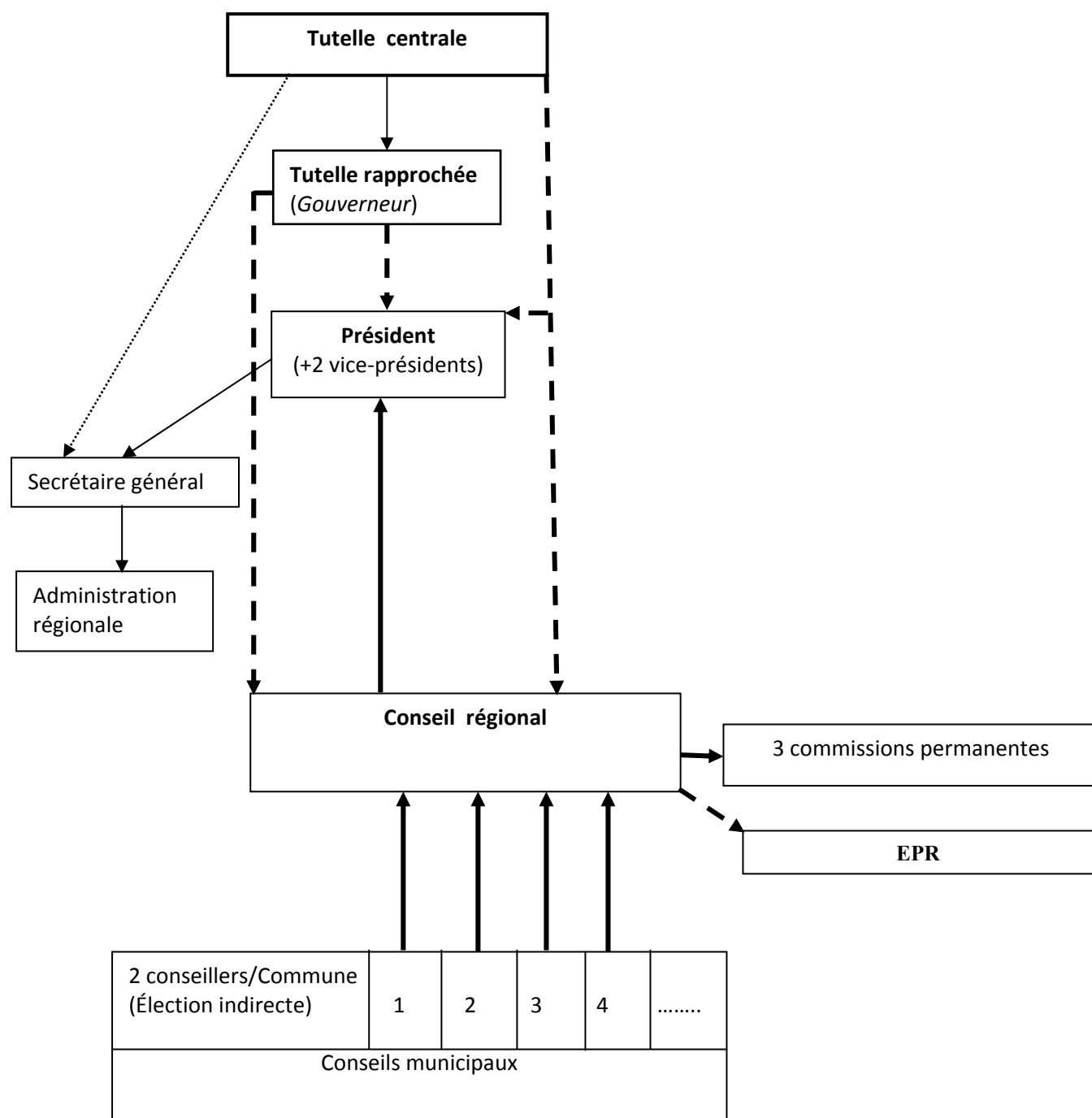
⁴⁹ Cf. site internet de la ville de Ouahigouya sous : www.villedeouahigouya.org

et la fonction publique de l'Etat central. Ainsi, tout comme dans le cas de cette dernière fonction publique, la loi 027-2006 distingue deux types d'emplois au niveau local : Premièrement, les emplois permanents comprenant les emplois de conception (direction ou de prestations intellectuelles et techniques de haut niveau, catégorie A), d'application (catégorie B) et d'exécution (catégorie C) qui sont occupés par des fonctionnaires chargés de l'exécution des tâches pérennes de la commune. En second lieu, il ya les emplois non permanents occupés par le personnel chargé des tâches non pérennes.

2.4.2. L'arrangement politico-administratif de la région

Tout comme la commune, la région collectivité territoriale est dotée d'un organe délibérant, d'un exécutif et d'une administration. Ces trois acteurs institutionnels et leurs interactions sont illustrés par la figure 2.4 ci-après avant d'être successivement décrits par la suite.

Figure 2.4 : L'APA de la région (2009)

**Légende :**

- : Relation résultant du suffrage indirect
- - - - -→** : Relation de tutelle prévue par la loi
-→** : Relation de tutelle « informelle »
- : Relation hiérarchique

Source : auteur

2.4.2.1 L'organe délibérant de la région : le conseil régional

➤ Organisation et fonctionnement du conseil régional

Le conseil régional est constitué de l'ensemble des conseillers régionaux d'une même région collectivité territoriale. Lesdits conseillers sont élus, au suffrage indirect, au sein des conseils municipaux des communes de l'espace territorial de la région. Ainsi, chaque conseil municipal élit en son sein deux (2) conseillers régionaux pour un mandat non rémunéré de cinq (5) ans. Cependant, il faut préciser que les fonctions de maire, d'adjoint au maire ou de président de commission permanente d'une commune ne sont pas cumulables⁵⁰ avec le mandat de conseiller régional (loi n°024-2005⁵¹, art. 205).

Une fois installé le conseil régional est tenu d'élire en son sein et pour la durée de son mandat, un président et deux vice-présidents. En outre, il doit instituer trois commissions permanentes dont le fonctionnement et les tâches ne sont pas clairement précisés par le législateur. Cette précision est laissée à l'initiative du conseil régional (décret 2006-208⁵², art. 53). Les trois commissions sont intitulées ainsi qu'il suit : commission « affaires générales, sociales et culturelles », commission « affaires économiques et financières » et commission « environnement et développement local ».

Le conseil régional est tenu de se réunir en session ordinaire au moins une fois par trimestre sur convocation de son président afin de délibérer sur un ordre du jour précis. Les séances du conseil régional sont publiques et les comptes rendus de ses délibérations doivent, en principe, faire l'objet de publicité par affichage.

➤ Les tâches du conseil régional

Selon l'article 145 du CGCT, le conseil régional délibère sur les « affaires de la région », donne mandat au président du conseil régional et contrôle son action. Plus concrètement, les « affaires » dont il est question renvoient aux matières qui peuvent faire l'objet des délibérations du conseil régional ainsi qu'elles sont synthétisées dans le tableau 2.4 ci-après.

⁵⁰ En revanche, l'inverse est possible, c'est-à-dire que les fonctions de président et vice-président de région ou de président de commission permanente régionale sont cumulables avec le mandat de conseiller municipal.

⁵¹ Il s'agit d'une loi modificative de la loi électorale initiale, c'est-à-dire la loi n°014-2001/AN de juillet 2001.

⁵² Ce texte signé le 15 mai 2006 est relatif au « règlement intérieur type du conseil de collectivité territoriale ».

Le tableau met en évidence trois catégories d'objets en fonction des conditions d'entrée en vigueur : premièrement, on a les matières qui, une fois adoptées par le conseil, deviennent exécutoires dès la publication de la délibération. La deuxième catégorie concerne les matières pour lesquelles l'autorisation préalable du Gouverneur est requise avant toute délibération du conseil portant sur elles. La dernière catégorie est relative aux objets qui ne peuvent devenir exécutoires qu'après l'approbation de la délibération par le Gouverneur de région circonscription administrative.

Tableau 2.4 : les objets des délibérations du conseil régional

Objets	Conditions d'entrée en vigueur		
	Après délibération et publication	Autorisation préalable du Gouverneur	Approbation du Gouverneur
Budget primitif et supplémentaire			+
Achat public dans les limites fixées par les textes			+
Compte administratif			+
Conventions de création de structures de concertations et coopération			+
Acquisition, aliénation ou échanges de biens immobiliers		+	
Emprunts		+	
Acceptation de dons et legs grevés de charges		+	
Avis sur le schéma régional d'aménagement ⁵³ du territoire et sur les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme		+	
Contrats assortis de contrepartie de l'Etat		+	
plan régional de développement		+	
Taux des taxes, redevances et centimes additionnels	+		
Attribution de secours ou subventions	+		

Source : Elaboration de l'auteur sur la base du CGCT, arts. 147 et 150

⁵³ Par rapport à cette question de l'aménagement du territoire, une lecture croisée des objets des délibérations des conseils municipaux et régionaux (tableau 2.2 et 2.4) peut suggérer une question : si les communes sont compétentes pour l'aménagement de leur territoire et comme la région englobe toutes les communes dans son espace de référence, quel est à la marge le territoire sur lequel les régions peuvent être compétentes ? Il faut d'abord préciser que les compétences communales et régionales consistent en réalité à donner des avis sur des projets de document d'aménagement élaborés par l'Etat central. Ensuite, il faut noter que le schéma régional d'aménagement n'est pas que la somme des schémas d'aménagement et d'urbanisme des communes. Il faut y intégrer l'aménagement rural du domaine foncier national. Par exemple, dans la commune rurale l'avis de l'organe délibérant ne peut porter que sur l'aménagement de l'espace d'habitation et non sur celui de l'espace de production et de conservation qui relève de l'aménagement rural du domaine foncier national.

2.4.2.2 L'exécutif de la région : le président du conseil régional

Le président du conseil régional n'est pas seulement premier responsable de l'organe délibérant de la région, mais il incarne également le rôle d'organe exécutif (CGCT, arts. 143 et 176). De ce fait il met en œuvre les décisions du conseil. En outre, il est l'ordonnateur du budget de la région et le chef de l'administration régionale. Enfin, le président du conseil régional est officier de police judiciaire.

Le président du conseil est assisté dans ses tâches par deux vice- présidents. Dans cette perspective, la loi (CGCT, art. 180) lui impose « *de déléguer sous sa responsabilité, par arrêté une partie de ses attributions au profit de chacun des deux vice-présidents* ».

La synthèse des tâches du président du conseil figure dans le tableau 2.5 ci-dessous.

Tableau 2.5 : les tâches du président du conseil régional

Tâches	Base légale (loi 055-2004)
Présidence des séances du conseil régional	Art. 143
Exécution des décisions du conseil	Arts. 143, 176
Représentant légal de la région	Art. 178
Ordonnateur du budget régional	Art. 179
Officier de police judiciaire	Art.179
Chef de l'administration de la région	Art. 200

Source : Elaboration de l'auteur sur la base du CGCT (loi n° 055-2004).

2.4.2.3 L'administration de la région

➤ Les services de la région

Tout comme dans le cas communal, l'organisation type de l'administration régionale est déterminée par le gouvernement central. Ainsi, outre les services classiques de l'administration générale, des finances et des services techniques, le conseil régional peut créer des établissements publics régionaux⁵⁴ (EPR) pour la gestion d'activités éducatives, de santés, environnementales, socio-économiques ou culturelles (CGCT, art. 9-4-5).

Le président du conseil régional, chef de l'administration régionale, est assisté d'un secrétaire général. Celui-ci peut-être recruté par la région ou mis à la disposition de

⁵⁴ Il faut signaler qu'en la matière et jusqu'en fin 2009 aucune des treize régions n'a encore créée un EPR.

cette dernière par le centre. Mais, dans tous les cas, le secrétaire général doit être un cadre supérieur de l'administration générale et nommé à cette fonction par le président de région. Selon l'article 203 du CGCT, le secrétaire général est chargé de la coordination administrative et technique des services, des relations techniques du conseil régional avec les services communaux et avec ceux de l'Etat central. En outre, il est chargé du management des ressources humaines et de la logistique de la région.

➤ **Le personnel de la région**

Le personnel de la région est soumis juridiquement aux dispositions de la loi n°027-2006/AN du 05 décembre 2006 relative au régime juridique applicable aux emplois et aux agents des collectivités territoriales. En d'autres termes, le personnel régional est soumis au même régime juridique que celui du personnel communal. De ce fait, les développements précédents sur ce dernier personnel s'appliquent, mutatis mutandis, au personnel de la région.

2.4.3 Analyse en économie institutionnelle des arrangements politico-administratifs

Une lecture des arrangements politico-administratifs des collectivités territoriales suivant la perspective analytique de l'économie institutionnelle met en évidence cinq principaux enseignements déclinés ainsi qu'il suit :

- ❖ Le premier enseignement est le risque de dysfonctionnements tenant au statut ambigu de l'arrondissement : légalement l'arrondissement n'est pas une collectivité territoriale, il n'est qu'une entité infra municipale, c'est-à-dire un « démembrement » de la commune à statut particulier. Pourtant, la description de son arrangement politico-administratif décline certains attributs d'une collectivité territoriale : conseil et maire élus, une administration différente de celle de la commune. En outre, l'arrondissement a des « affaires particulières ou spécifiques » à lui (CGCT, arts. 325 et 326) pour la mise en œuvre desquelles il entretient « des rapports de collaboration et non de hiérarchie ou de tutelle » avec la commune (CGCT, art. 331). En d'autres termes, on peut noter que l'arrondissement a des tâches qui lui sont dévolues et dont il est censé mettre en œuvre de façon autonome. Au regard de son arrangement politico-administratif l'arrondissement serait-il, de fait, une entité décentralisée ? On pourrait, a priori, le penser. Mais, il se trouve que l'arrondissement n'a aucune compétence en

matière de ressources. En plus, même dans le cadre de la mise en œuvre des tâches dévolues et contrairement à ce que dispose l'article 331, « *les délibérations du conseil d'arrondissement ne peuvent en aucun cas être contraires aux délibérations du conseil municipal, sous peine de nullité constatée par le maire de la commune à statut particulier (...)* » (CGCT, art. 330). Donc, l'organe délibérant de l'arrondissement n'a pas une véritable autonomie de décision même en ce qui concerne les tâches qui lui sont théoriquement dévolues. En réalité, le conseil d'arrondissement est sous la tutelle du maire et du conseil municipal de la commune à statut particulier. En somme, sans personnalité juridique ni autonomie, l'arrondissement ressemble beaucoup plus à une unité déconcentrée de la commune urbaine à statut particulier. Plus exactement, l'arrondissement a un statut «hybride» oscillant entre décentralisation et déconcentration. Mais, un tel statut pourrait poser des problèmes. En effet, il pourrait être une source potentielle de conflits entre les organes de la commune et ceux de l'arrondissement toute chose pouvant entraîner un blocage du fonctionnement normal de l'arrondissement. Cette hypothèse serait encore plus plausible au cas où la commune serait tenue par une majorité politique différente de celle de l'arrondissement. En effet, dans ce cas, comme il est probable que la politique de l'arrondissement soit différente de celle de la commune il est tout aussi probable que les délibérations du conseil d'arrondissement soient le plus souvent différentes de celles du conseil communal. En conséquence, il pourrait y avoir des annulations en cascade des délibérations du conseil d'arrondissement de la part de l'exécutif municipal suivies de recours correspondants de la part de l'arrondissement ce qui ne sera pas de nature à favoriser un bon fonctionnement de ce dernier. Du reste, partant de son expérience de terrain dans plusieurs pays africains - dont le Burkina-Faso - où de tels arrangements sont prévus par le législateur, Yatta (2009 :40) affirme que l'ambiguïté du statut des entités infra municipales « génère beaucoup de conflits » entre les responsables de ces dernières et les autorités des municipalités correspondantes.

- ❖ Deuxièmement, l'obligation de rendre compte aux électeurs de la part des élus locaux est un aspect important du renforcement de la bonne gouvernance locale. Pourtant, l'arrangement politico-administratif de l'arrondissement, respectivement de la commune à statut particulier, n'est pas suffisamment lisible pour permettre une meilleure imputabilité politique. En effet, compte tenu de la superposition des deux

organes délibérants et des deux organes exécutifs, il ne serait pas évident pour les citoyens/électeurs d'un arrondissement donné de situer avec précision les responsabilités d'éventuels dysfonctionnements afin d'en sanctionner politiquement les auteurs. Probablement, en cas de dysfonctionnements, la pression des électeurs serait plus pressante sur les conseils d'arrondissement compte tenu de la proximité de leurs relations avec ceux-ci alors que les développements ci-dessus ont montré que ces conseils n'ont pas de véritables pouvoirs de décision. En réalité, cette superposition institutionnelle pourrait davantage favoriser des comportements stratégiques de la part des organes de la commune et/ou de ceux de l'arrondissement plutôt que de favoriser une véritable obligation de rendre compte aux électeurs.

- ❖ En troisième lieu, les modalités des candidatures à l'élection des conseillers d'arrondissement et de commune sont susceptibles de faire passer au second plan les préoccupations des populations locales au profit d'enjeux politiques nationaux. Ce risque réside dans le fait que le code électoral tout en n'autorisant pas les candidatures indépendantes fait plutôt obligation aux candidats à se faire parrainer par les partis politiques. Pourtant, il n'est pas évident que ces derniers prennent suffisamment en compte dans leurs programmes et stratégies les besoins particuliers des citoyens/électeurs des communes et arrondissements. Enfin, cette formule du "tout-parti" politique pour les candidatures plus le scrutin de liste à la représentation proportionnelle sans panachage ni vote préférentiel peuvent amener les élus à se sentir plus redevables à leur parti plutôt qu'aux populations locales vis-à-vis de qui ils sont pourtant censés être soumis à une obligation de rendre compte.
- ❖ Le maire est « l'organe exécutif » de la commune ; « à ce titre, il exécute les délibérations du conseil municipal » (CGCT, art.219). En d'autres termes, le maire est l'« agent » du conseil chargé de la gestion administrative de la production des biens collectifs locaux (BCL) sous le contrôle de ce dernier. Mais, il se trouve que le maire est également membre du conseil dont il en est, du reste, le président. De ce fait, il convoque et préside les sessions du conseil, vote les délibérations avec les autres membres sur un ordre du jour proposé par lui. En somme, l'exécutif communal (« agent ») est partie intégrante de l'organe délibérant (« principal ») et y tient un rôle prépondérant. En conséquence, il participe à la décision sur l'offre des BCL, assure la gestion de la production pour ensuite participer au contrôle des résultats de ses propres

actions. Cette situation peut être source d'inefficacité et poser des problèmes de responsabilité. En effet, ces multiples casquettes offrent de larges marges de manœuvre au maire pour maximiser éventuellement ses propres objectifs à travers sa participation aux décisions sur l'offre, mais aussi, grâce à sa maîtrise managériale des fonctions de production desdits BCL. En outre, en raison de l'asymétrie d'informations et du fait qu'il ne dispose d'aucun moyen de contrôle direct sur le maire, le citoyen aura de la peine à situer et imputer avec précision les responsabilités de telles inefficacités. Enfin, il faut noter que le fait que le maire incarne à lui tout seul l'organe exécutif de la commune avec une forte concentration de pouvoirs est un facteur de renforcement de ces risques d'inefficacités. Bien plus et sur un autre plan, il ne semble pas tout à fait cohérent avec le principe de la légitimité rapprochée voulue par la décentralisation que le législateur ait attribué au maire, désigné au suffrage indirect, une telle concentration de pouvoir. En effet, celui-ci concentre dans ses mains l'essentiel des pouvoirs de la commune aux dépens de l'organe délibérant dont les membres sont pourtant désignés directement par les citoyens. Du reste, les risques ci-dessus évoqués semblent être confirmés empiriquement en certains de leurs aspects si l'on s'en tient au propos suivants tenus par un citoyen de la commune urbaine de Niangoloko (Goita, 2003 : 281) : *« les conseillers se plaignaient beaucoup du maire passé parce qu'il travaillait seul. C'est lui qui choisissait⁵⁵ par exemple les entrepreneurs pour les différents travaux et qui les (faisait) surveiller. Même si certains conseillers surveillaient les travaux de temps en temps, c'était avec l'accord du maire »*. Comme on le voit même si cette opinion n'est pas suffisamment représentative de celle de tous les citoyens, il reste qu'elle permet de se faire une idée de ce que peuvent être les conséquences du double rôle du maire, président du conseil et exécutif de la municipalité.

- ❖ Les précédentes observations relatives au maire sont applicables, mutatis mutandis, au président du conseil régional qui incarne également à lui tout seul le rôle d'exécutif régional. Mais en plus, l'élection au suffrage indirect de l'organe délibérant de la région ne favorise pas la transparence et l'obligation de rendre compte qui incombent aux élus. En effet, les élus régionaux échappent au contrôle direct des

⁵⁵ A moins que le maire ait agi en toute illégalité, il n'est pas possible qu'il puisse choisir tout seul les entrepreneurs à qui attribuer des marchés de travaux. En effet, une telle pratique serait contraire à la procédure de passation des marchés publics instituée par la réglementation nationale.

citoyens/électeurs de la région puisque qu'ils ne sont pas directement désignés par ces derniers. En d'autres termes, les conseils et les exécutifs régionaux disposent d'importantes marges de manœuvres pour éventuellement maximiser leurs propres objectifs respectifs puisque toute sanction politique de la part des électeurs est pratiquement impossible du fait de la loi électorale.

2.4.4 La problématique des relations entre l'Etat central et les collectivités territoriales

L'articulation des relations entre l'Etat central et les collectivités territoriales selon qu'elle est en cohérence ou non avec les principes et modalités de la décentralisation peut contribuer à « renforcer les capacités d'action (desdites) collectivités territoriales » (CGCT, art. 3) ou, tout au contraire, constituer un lourd handicap pour la décentralisation.

Les relations entre l'Etat central et les collectivités territoriales peuvent se décliner sous trois formes :

Premièrement, elles peuvent être de nature contractuelle de telle sorte que gouvernements infranationaux et gouvernement national peuvent déterminer par contrats des interventions communes dans tout domaine d'intérêt partagé (CGCT, art. 45). Le fondement implicite de cette forme de relation repose sur l'idée d'un partenariat égalitaire entre les deux niveaux de gouvernements puisque par définition une relation contractuelle implique le consentement mutuel des cocontractants placés ainsi sur un pied d'égalité.

Deuxièmement, ces relations peuvent prendre la forme d'assistance du centre vis-à-vis des collectivités territoriales chaque fois que de besoin et logiquement sur demande⁵⁶ expresse de ces dernières. Ce devoir d'assistance de l'Etat central, ainsi que le précise l'article 49 du CGCT, peut consister en d'aides financières ou matérielles, d'appui en ressources humaines, ou d'appui-conseil. La justification de ce devoir d'assistance réside en ceci que l'Etat central

⁵⁶ Il convient d'insister, même si le CGCT demeure non explicite sur cet aspect, pour dire qu'une demande expresse préalable du niveau local avant toute décision d'assistance de la part de l'Etat central serait beaucoup plus en cohérence avec l'idée originelle du principe de subsidiarité (cf. point 2.2.3 précédent). En d'autres termes, l'Etat central ne devrait pas pouvoir prétexter de son devoir d'assistance pour se substituer unilatéralement à une collectivité territoriale donnée et porter ainsi atteinte à l'autonomie de cette dernière. Toutefois, il ya lieu de signaler le fait que le dispositif institutionnel prévoit une possibilité de substitution du centre à une collectivité territoriale « en cas d'inexécution par les autorités de la collectivité territoriale des mesures prescrites par les lois et règlements ou en vertu de ceux-ci » (CGCT, art. 66). Autrement dit, cette substitution d'action est une mesure de tutelle de légalité du centre vis-à-vis des collectivités territoriales. De ce fait, son fondement ne réside pas dans la relation d'assistance de l'Etat central vis-à-vis des collectivités territoriales mais bien plutôt dans la relation de tutelle. Du reste, même dans l'hypothèse de cette dernière substitution d'action et dans le but de protéger l'autonomie locale, le centre ne devrait intervenir qu'après une mise en demeure sans suite de l'autorité locale.

est le garant de la solidarité nationale. En effet, la loi précise que celui-ci est tenu d'organiser « (...) la solidarité avec les collectivités territoriales et entre les collectivités territoriales » (CGCT, art. 6). De ce fait, l'assistance du centre aux gouvernements locaux, quelle que soit sa forme, peut être interprétée comme étant l'expression concrète de cette solidarité.

La troisième et dernière forme de relations institutionnelles entre gouvernement central et collectivités territoriales consiste en divers types de contrôles de tutelle que celui-là peut exercer sur celles-ci.

Si les deux premières formes de relations centre/local ne posent pas, a priori, de problème en termes de cohérence avec les principes et modalités de la décentralisation, il ne semble pas en être de même pour les relations de type contrôle de tutelle. Aussi, le but du paragraphe est-il de faire la description et l'analyse de ces dernières relations suivant le prisme de l'économie institutionnelle afin de mettre en évidence ses éventuelles limites et/ou incohérences.

2.4.4.1 Description de la tutelle de l'Etat central sur les CT

Outre les contrôles permanents et intermittents mis en œuvre par les structures de contrôle du centre dans le cadre de la procédure budgétaire (cf. section 4.3 ci-après), les collectivités territoriales sont également soumises à un contrôle de tutelle de l'Etat central.

En rappel, sous l'angle de l'arrangement administratif (cf. figures 2.1, 2.2, 2.3 et 2.4 précédentes) la tutelle du gouvernement central sur les collectivités territoriales comprend la tutelle centrale (ou "éloignée") et la tutelle "rapprochée". La première est exercée directement de façon concurrente et complémentaire par les services centraux du Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation (MATD) pour les questions administratives et par ceux du Ministère de l'Economie et des Finances (MEF) en ce qui concerne les aspects financiers. Elle est mise en œuvre de façon indifférenciée sur l'ensemble des collectivités territoriales. Par contre, la tutelle "rapprochée" est mise en œuvre par les administrations déconcentrées du gouvernement central mais de façon différenciée selon le type de collectivité territoriale. Ainsi qu'il résulte du point 2.3.2 précédent, le premier responsable (Gouverneur) de la circonscription administrative régionale est chargé de la tutelle rapprochée sur la région collectivité territoriale. Le Haut-Commissaire de province assure, quant à lui, la même tutelle sur les communes urbaines et rurales. On peut constater au regard de ce qui précède que les circonscriptions administratives départementales ne sont pas prises en compte dans l'arrangement administratif de la tutelle rapprochée. Autrement dit, en

dehors de sa mission de représentation du gouvernement central, le Préfet de département n'assure aucune tâche de tutelle au niveau local.

Sous l'angle des tâches de tutelle proprement dites deux formes sont à distinguer. Il s'agit de la tutelle sur les personnes (A) et de celle sur les actes et délibérations des collectivités territoriales (B) qui sont toutes les deux censées être des tutelles de légalité.

A/ La tutelle sur les personnes

La tutelle sur les personnes relève de la compétence⁵⁷ du Ministre en charge des collectivités territoriales et/ou du conseil des ministres. Ainsi, le maire et ses adjoints, le président du conseil régional et ses vice-présidents peuvent être suspendus ou révoqués par le gouvernement central pour « faute grave » (CGCT, arts. 184, 272). De même, selon les articles 172 et 251 du CGCT, tout organe délibérant de région ou de commune peut être dissous par décret pris en conseil des ministres lorsque son fonctionnement se révèle impossible. En somme, la tutelle sur les personnes au niveau local est réalisée suivant deux procédés que sont la suspension et la révocation.

B/ La tutelle sur les actes et délibérations

La tutelle sur les actes et délibérations relèvent pour l'essentiel de la compétence des autorités de tutelle rapprochée. Son implémentation se fait selon deux principaux procédés de contrôle :

1/ Le contrôle a priori

L'autorisation préalable et l'approbation⁵⁸ constituent les deux formes du procédé de contrôle a priori. Tel qu'il résulte des tableaux 2.2 et 2.4 précédents, l'autorisation préalable et l'approbation concernent des actes et délibérations des collectivités territoriales limitativement déterminés par le législateur et ayant un « caractère financier ou ayant une incidence financière » (CGCT, art. 57). Bien qu'étant mises en œuvre a priori, l'autorisation et l'approbation visent, en principe, à s'assurer de la légalité des actes et délibérations concernés et non à apprécier leur opportunité. Pour autant et ainsi qu'il sera évoqué sous la section 4.3 ci-après, ces techniques d'autorisation et d'approbation peuvent revêtir implicitement de forts contenus d'appréciation d'opportunité notamment en matière de procédure d'exécution des budgets des collectivités territoriales.

⁵⁷ L'implémentation de la tutelle sur les personnes est administrativement instruite en premier ressort par le Gouverneur mais les décisions sont prises par le ministre en charge des collectivités et/ou par l'ensemble du conseil des ministres (cf. art. 28 du décret n°2005-045 du 03 février 2005).

⁵⁸ Pour la nuance entre « autorisation préalable » et « approbation » voir note 42.

2/ Le contrôle a posteriori

Le procédé de contrôle a posteriori se décline sous trois principales formes : La suspension ou l'annulation des actes et délibérations illégaux des autorités locales par l'autorité de tutelle constitue la première forme. L'audit administratif (« inspection ») des collectivités territoriales par la tutelle centrale et/ou rapprochée en constitue la seconde forme. La dernière forme est la substitution d'action. Cette dernière est une mesure qui permet à l'autorité de tutelle de se substituer aux autorités locales en cas d'inertie et/ou de défaillance dans la mise en œuvre de leurs obligations légales.

2.4.4.2 Lecture analytique de la tutelle de l'Etat central sur les CT

Précisons d'emblée en ce début d'analyse que la décentralisation n'implique pas l'absence de tutelle de l'Etat central. Pour autant, cette tutelle pour être en cohérence avec les principes et modalités de la décentralisation devrait viser à préserver l'autonomie des collectivités territoriales tout en renforçant leurs capacités. Dans cette perspective, l'arrangement institutionnel de la tutelle sur les actes et délibérations desdites collectivités territoriales devrait être conçu en faisant la distinction entre les deux modalités de la décentralisation que sont la dévolution et la délégation.

Pour ce qui concerne les actes et délibérations relevant des tâches dévolues, la tutelle du centre, si elle doit exister, devra être exclusivement motivée par la légalité. En d'autres termes, cette tutelle devra consister en une tutelle de légalité exercée, idéalement, selon le procédé du contrôle a posteriori. Ceci d'autant plus qu'en matière de dévolution les collectivités territoriales sont censées être seules responsables, conformément à la loi, de l'opportunité des décisions d'offre, de production et de financement des BCL. De ce fait, les variantes du procédé de contrôle a priori que sont l'autorisation préalable et l'approbation, compte tenu de ce qu'elles sont étroitement liées à l'appréciation d'opportunité, ne devraient pas s'exercer sur les actes et délibérations relevant des tâches dévolues.

Par contre, les actes et délibérations pris par le niveau local en vertu des compétences déléguées pourraient être soumis aussi bien à la tutelle de légalité qu'à celle d'opportunité. En effet, en matière de délégation de tâches, l'Etat central devra s'assurer, a priori et/ou a posteriori, que les collectivités locales respectent les objectifs, les normes et standards minimaux qu'il a fixés en matière de BCL délégués.

Ceci étant dit, on peut relever que l'arrangement institutionnel de la tutelle pose des problèmes de cohérence avec les modalités de la décentralisation. En effet et comme décrit ci-dessus, le législateur ne fait pas de distinction entre dévolution et délégation en matière de tutelle. La distinction qu'il fait porte plutôt sur le caractère financier ou non des actes et délibérations des collectivités territoriales. Dans cette perspective, les actes qui ne présentent aucun enjeu financier sont soumis au contrôle de légalité exercé par l'autorité de tutelle. Il s'agit d'un contrôle « clairement exclusif de toute considération d'opportunité » et exercé « a posteriori » ainsi que le précise le Guide⁵⁹ du contrôle de légalité des actes des collectivités locales. Par contre, tous les actes et délibérations ayant un caractère financier ou ayant une incidence financière sont soumis à une tutelle a priori, c'est-à-dire à la procédure d'autorisation préalable ou d'approbation. Il en résulte que la majorité des tâches (dévolues ou déléguées) des collectivités territoriales sont soumises à cette dernière tutelle qui se caractérise par son fort contenu d'appréciation d'opportunité. Par exemple, à l'exception notable des compétences sur les redevances d'utilisation et d'attribution de secours, toutes les autres compétences dévolues aux conseils municipaux et régionaux sont soumises à cette tutelle serrée exercée, soit par le Haut-commissaire pour la commune, soit par le Gouverneur pour la région (cf. tableaux 2.2 et 2.4).

Le deuxième problème qu'il convient de signaler est relatif à la tutelle sur les personnes. En effet, la possibilité de suspension ou de révocation du maire ou du président de région plus qu'une tutelle s'apparente, à l'analyse, beaucoup plus à un mécanisme de contrôle hiérarchique du centre sur les exécutifs locaux. Ceci est d'autant plus vrai que les motifs que le gouvernement central peut invoquer pour justifier lesdites sanctions sont pratiquement les mêmes que ceux qu'il pourrait invoquer pour sanctionner ses propres fonctionnaires. Ces derniers étant d'ailleurs mieux protégés par la loi que les exécutifs locaux. Par exemple, la simple poursuite devant un tribunal répressif peut valoir révocation pour le maire ou pour le président du conseil régional. Par contre, en ce qui concerne le fonctionnaire de l'Etat central, la poursuite pénale ne donne lieu qu'à une suspension en attendant le dénouement judiciaire de l'affaire (loi n°013-98, art. 143). Ce qui veut dire qu'en cas d'acquiescement par la justice le fonctionnaire à l'assurance de retrouver son emploi alors qu'il serait pratiquement impossible pour le maire ou le président de la région de reprendre son mandat. En effet, un maire ou un

⁵⁹ Ce document non daté a été élaboré par le ministère en charge des collectivités territoriales pour servir de guide à ses représentants chargés de la tutelle rapprochée. Il est disponible sous : www.inforoute-communale.gov.bf/publications_cadre1.htm.

président de conseil régional révoqué est remplacé dans un délai maximum de trente jours (CGCT, arts. 195, 282).

Le troisième problème mis en évidence par l'analyse ressort de l'arrangement administratif de la tutelle rapprochée. En effet, on peut s'interroger sur la pertinence de l'existence de trois niveaux de déconcentration face à deux niveaux de décentralisations ainsi qu'il a été décrit ci-dessus puisque les préfets des départements qui sont pourtant plus rapprochés des communes n'assurent aucune tâche de tutelle. Ceci en dépit du fait qu'il existe des risques d'engorgements et de dysfonctionnements au niveau local liés au fait que seulement 45 Haut-commissaires ont la charge de la tutelle sur 351 communes urbaines et rurales. Quant on sait que pratiquement toutes les tâches communales sont soumises à la tutelle et que les Haut-commissaires ont de nombreuses autres tâches (cf. décret 2005-045, art. 53 et suivants) en plus des tâches de tutelle, on ne peut que convenir que les risques d'engorgements des haut-commissariats et en conséquence de dysfonctionnements des communes n'est pas qu'une simple hypothèse d'école.

Le dernier élément d'analyse est relatif à cette totale impasse que fait le dispositif institutionnel (CGCT) sur les clauses d'évaluation de la performance de la décentralisation. En effet, la mesure de la performance qui n'est pas à confondre avec les différents contrôles ci-dessus décrits, doit viser à analyser et évaluer (cf. introduction) dans quelle mesure les compétences dévolues aux collectivités territoriales l'ont été de façon cohérente et effective par rapport aux objectifs fixés. De même, elle devra permettre d'appréhender comment et dans quelle mesure les tâches dévolues ont été mises en œuvre par les CT et si les BCL offerts répondent aux attentes des citoyens en termes de participation aux prises de décisions par lesdits citoyens, de respect de leurs préférences etc. L'évaluation n'a donc pas pour vocation de sanctionner comme il en est généralement le cas pour les contrôles de tutelle mais bien plutôt d'apprécier l'effectivité, l'efficacité, l'efficience voire la pertinence du processus de décentralisation (programmation et implémentation) afin d'en améliorer au besoin le pilotage. Autrement dit, les résultats de l'évaluation devront permettre de savoir si la décentralisation a été et dans quelle mesure un facteur de promotion du « développement à la base » et de renforcement de la « gouvernance locale » (CGCT, art. 2). Au total, ce défaut des énoncés évaluatifs et des critères d'évaluation dans le dispositif institutionnel de référence de la décentralisation constitue une limite importante dudit dispositif. Cependant, il faut signaler que le document du CSMOD (2006-2015) en son point 3.3 évoque des indicateurs de suivi de la mise en œuvre de la décentralisation qui devront être déterminés. Mais, il faut préciser que le suivi (monitoring) de la mise en œuvre de la décentralisation n'équivaut pas à son

évaluation et que des indicateurs de suivi ne sont pas à confondre avec des critères d'évaluation. Au total, la question de l'arrangement institutionnel de l'évaluation de la performance de la décentralisation demeure posée.

Ce chapitre 2 avait pour principal but de décrire et analyser le contexte institutionnel de la « nouvelle » décentralisation burkinabè. Pour ce faire et partant de l'hypothèse que toute décentralisation était le produit d'une histoire sociopolitique spécifique, le chapitre a, premièrement, décliné une brève histoire de la décentralisation depuis la Haute-Volta coloniale avec son système d'« administration directe » et ses communes « mixtes » jusqu'au Burkina-Faso de la IVème République avec sa communalisation intégrale. Le constat est clair : l'actuelle décentralisation est bien le produit de sa trajectoire historique tant et si bien que celle-ci a modelé ses arrangements institutionnels. Mais, le chapitre a également examiné, en deuxième temps, les fondements de la décentralisation en cours. Cet examen a permis de confirmer ce qui avait été annoncé au chapitre 1 déjà, à savoir que les fondements de toute décentralisation étaient fonction du « design » contextuel spécifique du pays de référence. Dans cette perspective, les fondements de la décentralisation courante que sont le développement à la base et la bonne gouvernance locale bien qu'étant partagés par d'autres pays africains engagés dans la même réforme, demeurent spécifiques au Burkina-Faso et apparaissent même quelque peu « atypiques » en comparaison avec les fondements assignés à la décentralisation par la théorie économique. Par contre, l'analyse de ces fondements suivie de celle des arrangements politico-administratifs des collectivités territoriales ont montré que la concrétisation des objectifs projetés de la décentralisation n'est pas acquise d'avance tant la cohérence et la pertinence de certaines règles institutionnelles ne sont pas, en l'état actuel, tout à fait au niveau des exigences de réalisation desdits objectifs.

3. Le transfert des tâches

La finalité du découpage territorial examiné au chapitre 2 est de servir de cadre institutionnel de mise en œuvre des politiques publiques décentralisées. Pour ce faire, le législateur a attribué des fonctions aux différents niveaux de collectivité que sont les régions, les communes urbaines et rurales. Mais, les objectifs de la décentralisation étant de promouvoir le développement à la base et de renforcer la gouvernance locale, l'attribution des fonctions au niveau local devrait avoir été faite suivant des critères et modalités permettant de réaliser ces objectifs. Aussi, le but principal de ce chapitre est-il de rechercher et analyser les critères et modalités, mais aussi, de décrire et analyser les tâches transférées afin d'en tirer les enseignements en termes de cohérence. Mais, une telle démarche doit nécessairement passer par une revue de la littérature relative aux critères et modalités de la décentralisation permettant de fournir une grille de lecture pour l'analyse. Dans cette perspective, le chapitre est subdivisé en deux sections :

La première section est consacrée aux enseignements de la théorie économique en matière de répartition des fonctions entre échelons de gouvernement. Elle expose en premier lieu les critères qui, selon la théorie traditionnelle du fédéralisme financier, devraient prévaloir dans la décentralisation des fonctions. Mais, étant donné que ces derniers critères sont exclusivement économiques alors même que la décentralisation n'a pas que des fondements économiques, des développements théoriques récents ont complétés lesdits critères par d'autres de nature sociopolitique et managériale. L'exposé de cette nouvelle critériologie de la répartition des compétences constitue le deuxième point de la section. La dernière sous-section est consacrée à un développement plus détaillé sur les dimensions de la décentralisation "top down".

La deuxième section aborde la répartition des compétences en pratique. Son premier point concerne l'examen des critères et modalités institutionnels de transfert des tâches. Ce point décline également, sous forme de tableau, les tâches attribuées par le législateur aux différentes collectivités territoriales. La seconde sous-section est une lecture analytique des transferts. Premièrement, elle propose une lecture en économie institutionnelle des tâches transférées avant d'exposer, en deuxième lieu, une analyse économique de la dévolution institutionnelle des tâches.

3.1. Les théories de répartition des tâches entre niveau de gouvernement

La première génération des réflexions théoriques sur la décentralisation renvoie à la théorie traditionnelle du fédéralisme financier. Celle-ci repose sur l'idée que les fondements de la décentralisation sont essentiellement économiques. Aussi, les éléments d'analyse proposés par cette théorie reposent-ils sur des critères économiques. Cependant, ainsi qu'il résulte des deux chapitres précédents de cette étude, les motivations de la décentralisation ne sont pas qu'économiques. Elles peuvent être également sociopolitiques. Dans cette perspective, la théorie traditionnelle a récemment été enrichie d'une nouvelle approche qui prend en compte cette autre dimension des fondements de la décentralisation. Cette section expose successivement ces deux générations de la théorie économique de la décentralisation.

3.1.1. Le fédéralisme financier de première génération

Il convient de noter que d'un point de vue théorique, la problématique de l'attribution des compétences dans un système décentralisé peut être envisagée suivant deux méthodologies (Dafflon et Madiès, 2008: 30-31) : premièrement, on peut essayer de définir une aire optimale de production ou de consommation d'un service collectif après quoi on met en place des collectivités publiques chargées de fournir ledit service. Cette démarche rappelle la théorie des « clubs » qui, faisant une analogie avec le marché, part de l'idée que les individus qui désirent consommer un service se regroupent volontairement en club pour le produire. Mais, si cette formule peut permettre de résoudre d'éventuels problèmes de non correspondance entre maillage institutionnel et dimension fonctionnel du service collectif, elle pose néanmoins un problème pratique : la formule des clubs impliquent autant de clubs et donc autant de maillages administratifs qu'il ya de services collectifs et les citoyens devront participer a autant de clubs qu'ils utilisent de services collectifs. La conséquence serait une mise en place de « mille-feuilles » institutionnels ce qui est peu praticable. La seconde formule consiste à analyser comment des collectivités publiques existantes peuvent fournir de la manière la plus efficace possible des services collectifs. Cette dernière solution est plus réaliste. Du reste, elle est plus en cohérence avec les préoccupations de la présente étude puisqu'il s'agit ici d'analyser la répartition des compétences dans un maillage administratif déterminé.

En ce qui concerne le fédéralisme financier dite de première génération, même si W. Oates soutient dans un récent article (Oates, 2005 :350) que des auteurs majeurs de l'économie publique comme Samuelson (1954, 1955) Musgrave (1959) et Arrow(1970) ont joué un rôle

clé dans sa conceptualisation, il reste qu'il est lui-même considéré par la littérature économique comme étant son principal inspirateur. En effet, c'est dans son « *fiscal federalism* » publié en 1972 qu'il a développé ce qu'il est convenu d'appeler le théorème de la décentralisation. Ainsi, disait-il, « pour un bien public dont la quantité consommée peut être définie sur des sous-ensembles géographiques, et dont le coût de production est le même au niveau central ou dans les sous-ensembles géographiques concernés, il sera toujours plus facile (ou au moins aussi facile) pour ces sous-ensembles de produire des quantités de biens publics optimales au sens de Pareto que pour le gouvernement central » Oates (1972) cité par Greffe (1997 :360).

Le modèle de base résultant de ce théorème a consisté à mettre en évidence cinq critères (tableau 3.1 ci-après) permettant de conduire une réflexion sur la répartition des fonctions entre les échelons de gouvernement. Dans ce sens, ledit modèle, en dépit du caractère restrictif de ses hypothèses initiales⁶⁰ qui peut en réduire la portée pratique, permet de répondre à deux préoccupations intéressant la problématique de la présente étude : premièrement, les critères énoncés dans le modèle peuvent être utiles en tant que moyens de réflexion dans le cadre du transfert d'une nouvelle tâche dans un découpage institutionnel donné. Secondement, cette critériologie peut servir de fil conducteur pour une analyse, ex post, de la pertinence d'une attribution de tâche à un échelon de gouvernement donné.

Les cinq critères ci-dessus évoqués sont généralement présentés sous la forme d'une matrice de lecture dans le but de confronter ceux d'entre eux qui favorisent la centralisation avec ceux qui sont en faveur de la décentralisation. Autrement dit, le protocole de décision en matière d'affectation d'une fonction serait le suivant : décrire et estimer précisément les incidences des critères, qui s'expriment en un jeu de forces centripètes et centrifuges, avant de les pondérer. Etant entendu que c'est le résultat de cette estimation suivie de la pondération qui emporte la décision de centraliser ou de décentraliser ladite fonction. Toutefois, il convient de signaler que si la description et l'estimation des critères relèvent du domaine technique de l'économiste, la pondération, quant à elle, relève du politique. En d'autres termes et c'est évident, la décision de centraliser ou de décentraliser une fonction est, en définitive, une décision beaucoup plus d'ordre politique que technique.

⁶⁰ Ces hypothèses initiales, au nombre de 9, ont été déclinées par Perritaz (2003 :62-63).

Tableau 3.1 : Matrice des critères de (dé)centralisation

Critères	Décentralisation	Centralisation
1. préférence	Hétérogènes	Homogènes
2. économie d'échelle	Non	Oui
3. effets de débordement	Non	Oui
4. effet d'encombrement	Oui	Non
5. coûts de décision	S'ils augmentent en fonction de la taille	S'ils baissent en fonction de la taille du groupe

Source : Dafflon et Madiès (2008 :31)

Critère 1 : L'hétérogénéité et l'homogénéité des préférences

L'hétérogénéité des préférences pour un service collectif sur un territoire institutionnel donné devrait conduire à la décentralisation dudit service, tandis que l'homogénéité devrait, au contraire, conduire à la centralisation. Cependant, il convient d'apporter des précisions en ce qui concerne la notion d'hétérogénéité des préférences. En effet, lorsque les préférences individuelles pour un bien collectif sont hétérogènes mais que les individus sont complètement dispersés sur le territoire national, il est impossible dans ce cas de décentraliser la fourniture dudit bien. En revanche, si cette hétérogénéité des préférences est le fait de sous-groupes territorialement indentifiables de la population nationale, la décentralisation peut être envisageable. Dafflon et Madiès (2008 : 32) donnent à ce sujet l'exemple des communautés ethnolinguistiques à l'intérieur d'un Etat. Si lesdites communautés sont concentrées territorialement et sont clairement identifiables on peut présumer qu'elles ont une certaine proximité des préférences pour certains biens collectifs et que lesdites préférences sont différentes, ou à tout le moins, ont un degré de proximité beaucoup plus moindre avec celles des autres communautés de l'espace de référence. A ce sujet, la langue d'enseignement dans les programmes scolaires est un excellent exemple. En effet, l'hétérogénéité des préférences linguistiques dans l'espace national devrait théoriquement justifier l'attribution au niveau local le choix du véhicule linguistique dans lesdits programmes. Autrement dit, conformément au critère d'hétérogénéité des préférences, chaque communauté linguistique, pour autant qu'elle soit concentrée sur une collectivité territoriale déterminée, devrait pouvoir utiliser la langue locale ou régionale dans les programmes d'enseignement.

Critère 2 : Les économies d'échelle

De façon générale, les économies d'échelle impliquent une relation inverse entre le nombre d'utilisateurs d'un bien et son coût moyen de production. Autrement dit et de façon concrète si deux résidents d'une collectivité donnée se partagent un même service collectif, le coût fiscal à supporter par chacun d'eux diminue de moitié ; s'ils sont trois, ce coût baisse à un tiers. Ainsi, au fur et à mesure que le nombre de résidents/consommateurs augmente chacun d'eux engrange une rente supplémentaire. Dans cette perspective, le critère des économies d'échelle suggère une tendance à la centralisation de la tâche dans le but de maximiser la rente totale de la collectivité. Ceci ne signifie pas pour autant que la tâche qui génère des économies d'échelle doit être forcément attribuée au niveau supérieur de gouvernement. D'autres solutions peuvent être envisagées dans le but d'internaliser lesdites économies d'échelle. Par exemple, la collaboration intercommunale ou interrégionale selon que la tâche est communale ou régionale. De même, l'externalisation de la production suivant la formule du partenariat public-privé (PPP) peut également être envisagée. Dans ce dernier cas, les collectivités locales gardent chacune la maîtrise de l'offre du bien tout en confiant en commun la production à un partenaire privé.

Critère 3 : Les effets de débordement

Les effets de débordement, ou externalités géographiques, apparaissent lorsque l'activité d'une collectivité territoriale a des répercussions, positives ou négatives, sur les habitants d'une ou de plusieurs collectivités voisines qui ne participent ni aux décisions relatives à ladite activité, ni à son financement.

Les effets de débordement peuvent avoir deux déclinaisons qu'il faut distinguer : premièrement, l'effet de débordement de production qui intervient lorsqu'un bien collectif produit par une collectivité A procure des avantages aux habitants de collectivités voisines sans que ces dernières aient participé ni à la décision, ni au paiement du coût de production dudit bien. Exemple : des mesures d'assainissement d'un cours d'eau prises par une commune, bénéficiant sous forme d'une eau plus propre, aux habitants des communes situées en aval. La seconde déclinaison est le débordement de consommation. Dans ce cas, le bien ou service collectif est produit par une collectivité donnée et il ne peut être consommé que dans cette dernière. Il ya débordement de consommation lorsque des utilisateurs extérieurs à la collectivité productrice s'y rendent pour consommer ledit bien. La fréquentation du parc urbain « Bangr-wéogo » de la commune urbaine de Ouagadougou par des habitants des

communes voisines comme Lounbila ou Pabré peut être citée comme un exemple de débordement de consommation.

Les externalités géographiques, du fait qu'elles impliquent une absence de coïncidence entre les cercles utilisateurs, décideurs, payeurs entraînent des inefficiences dans l'allocation des ressources. L'origine de ces inefficiences réside dans le fait qu'une collectivité territoriale qui décide de fournir un bien à ses résidents ne prend en compte que les effets de cette offre sur le bien-être desdits résidents sans tenir compte des avantages éventuellement captés par les habitants des collectivités limitrophes. En conséquence, l'offre est économiquement sous-optimale.

Pour résoudre le problème des effets de débordement la théorie suggère une alternative : soit l'agrandissement (collaboration ou fusion) du territoire institutionnel pour le faire coïncider avec le territoire fonctionnel ; soit l'indemnisation de la collectivité productrice du bien par les collectivités dont les habitants bénéficient des effets de débordement.

Critère 4 : les effets d'encombrement

Les effets d'encombrement ou de congestion sont en fait des externalités territoriales négatives et ils sont étroitement liés à la mobilité des consommateurs entre collectivités territoriales. Supposons un mouvement pendulaire entre collectivités territoriales permettant aux pendulaires de consommer des services collectifs de la collectivité de destination. En supposant en outre que la qualité de la consommation d'un bien collectif dépend du nombre de consommateurs, il en résulte qu'un surnombre éventuel desdits consommateurs entraînera, à partir d'un certain seuil, un encombrement coûteux. Autrement dit, les effets d'encombrement engendrent des inefficiences dans l'allocation des ressources. En effet, les pendulaires qui se déplacent dans une collectivité qui n'est pas celle de leur résidence pour y consommer un bien ne tiennent compte dans leur calcul que du coût moyen qu'ils supportent personnellement, mais pas des coûts marginaux qu'ils font subir aux habitants de la collectivité dans laquelle ils arrivent.

Face aux effets d'encombrement, deux catégories de solutions théoriques peuvent être notées : la première catégorie consiste en deux formules envisageables à l'échelle de la collectivité dont les habitants subissent les effets d'encombrement. Ainsi, cette collectivité pourrait décider soit de freiner l'arrivée de nouveaux consommateurs (pendulaires et/ou définitifs), soit d'imputer aux nouveaux arrivants la différence de coût, c'est-à-dire de pratiquer des prix différenciés entre résidents et non-résidents (Dafflon et Madiès, 2008 : 33).

Cependant, dans le cas particulier des collectivités territoriales Burkinabè de telles solutions théoriques ne seraient pas légales. En effet, elles se heurteraient à des principes généraux du droit qui sont de valeur constitutionnelle à savoir le principe de la liberté de circulation des citoyens dans tout le territoire national, au principe d'égalité devant les services publics et au principe d'égalité devant les charges publiques.

La deuxième catégorie de solution suppose la reconnaissance du problème d'encombrement par les différentes collectivités impliquées et la coopération entre elles dans le but de le résoudre. Dans cette perspective, soit la collectivité dont les membres sont à l'origine du mouvement pendulaire verse des subventions à la collectivité de destination, soit les collectivités impliquées conviennent d'un recours à la collaboration intercollectivité, c'est-à-dire qu'elles conviennent de l'élargissement de l'espace de référence fonctionnel en faisant entrer les individus (utilisateurs) à l'origine des effets d'encombrement dans le cercle des décideurs et des payeurs (Perritaz, 2003 :82). Ces deux dernières solutions pourraient être beaucoup plus praticables, mais comme précédemment indiqué leur mise en œuvre nécessite la coopération des collectivités impliquées. Pourtant, une coopération spontanée des collectivités territoriales dont les habitants sont à l'origine des effets d'encombrement pourrait ne pas être acquise notamment en cas de mobilité temporaire desdits habitants. En effet, la mobilité temporaire engendre en réalité des effets positifs pour les collectivités de départ dont les habitants vont consommer ailleurs des services qu'elles n'ont ni besoin de fournir ni de financer. Par contre, en cas d'importants départs durables ou définitifs, les collectivités de départ pourraient être davantage incitées à coopérer. En effet, de tels départs impliqueraient pour lesdites collectivités une chute des ressources fiscales avec une double conséquence : soit, une augmentation de la pression fiscale sur les résidents si les collectivités de départ optent de maintenir le niveau (quantité et/ou qualité) des prestations en services collectifs, soit à l'inverse, une réduction du niveau des biens collectifs contre un maintien du niveau de la pression fiscale. Les collectivités de départ seront d'autant plus disposées à coopérer que l'une ou l'autre conséquence ci-dessus évoquée peut inciter à de nouveaux départs durables.

Critère 5 : les coûts de décision

Les coûts de décision peuvent se décliner en coûts d'information, mais aussi, d'organisation et de gestion de l'offre dans l'hypothèse d'un maillage de collectivités locales spécifiques en fonction d'un seul bien collectif. Mais, dès lors qu'il ya plusieurs maillages institutionnels de tailles différentes offrant chacun un BCL, le consommateur est amené à appartenir à plusieurs collectivités correspondant à autant de BCL qu'il souhaite consommer. Ceci implique la

multiplication des coûts d'information en fonction du nombre de BCL consommés. Enfin, il y a les coûts liés à l'élection des organes (délibérant, exécutif) de chaque collectivité. Ceci étant, si les coûts de décision augmentent en fonction de la taille du groupe, la décentralisation est la meilleure solution. Mais, dans le cas contraire la centralisation peut être envisagée.

En conclusion, il faut signaler que cette démarche reposant sur les cinq critères proposés par le fédéralisme financier de première génération n'a pas pour but d'aboutir à une répartition, une fois pour toute, des tâches entre échelon de gouvernement sans besoin ultérieur d'ajustement. Au contraire, la répartition des tâches est un processus qui nécessite des ajustements autant que de besoin dans le sens de l'amélioration de l'affectation efficiente des ressources dans le secteur public.

3.1.2. Le fédéralisme financier de seconde génération

Cette nouvelle approche dite fédéralisme financier de seconde génération est partie du constat que la diversité des pratiques en matière de décentralisation et de fédéralisme financier ne peut pas être rendue intelligible suivant la seule rationalité économique. Aussi, la « *Second-Generation Theory (SGT) of fiscal federalism* » a-t-elle intégré dans ses analyses les contributions d'autres disciplines des sciences sociales. Selon Oates (2005 : 356) les réflexions de cette nouvelle approche du fédéralisme financier se sont basées sur des contributions venant de deux principales sources : i) les analyses de la théorie des choix publics et de l'économie politique relatives notamment aux processus politiques et aux comportements des politiciens et décideurs. En effet, contrairement aux théoriciens du fédéralisme financier de première génération qui présumaient que les décideurs politiques étaient vertueux et qu'ils agissaient dans le sens de l'intérêt commun, la théorie des choix collectifs a pu mettre en évidence le fait que les participants dans les processus politiques, (électeurs et/ou élus) ont leurs propres fonctions d'objectifs qu'ils cherchent à maximiser ; ii) le deuxième point d'appui tient dans les analyses sur les problèmes d'asymétrie de l'information entre les participants et son impact sur l'efficacité des procédures institutionnelles des décisions collectives.

Fort de ces nouveaux apports, la littérature plus récente a proposé une nouvelle démarche d'affectation des fonctions dans le secteur public ainsi qu'elle est synthétisée dans le tableau 3.2 ci-après.

Tableau 3.2⁶¹ : Matrice socio-économique de (dé)centralisation par tâche

Continuum« local- central »							
Éléments d'analyse Critères		Commune	Association de communes	Agglomération	Fusion de communes	Région	État central
Économiques							
	<i>Économies d'échelle</i>						
	<i>Effets de débordement</i>						
	<i>Effets d'encombrement</i>						
Administratifs, management							
	<i>Appareil administratif</i>						
	<i>Information</i>						
Sociopolitiques							
<i>Préférences</i>	Quantité						
	Qualité						
<i>Autonomies</i>	Financière						
	Budgétaire						
<i>Procédures démocratiques</i>	Élection directe						
	Voice						
	Exit						

Ce tableau 3.2 est plus complet et plus opérationnel que le tableau 3.1 précédent. Il l'est en termes de critères de répartition des fonctions entre échelons de gouvernement, mais aussi, en termes de démarche méthodologique. Comme ses concepteurs l'ont précisé, il constitue une grille de lecture de la décentralisation reposant sur trois piliers conceptuels (Dafflon et Madiès, 2008 : 36) :

- 1) En ligne, trois blocs de critères de (dé)centralisation sont répertoriés :
 - ✓ le premier bloc est constitué de critères économiques précédemment déclinés et explicités sous le point 3.1.1 ci-dessus.
 - ✓ Le deuxième bloc recense des critères en rapport avec la capacité organisationnelle des collectivités territoriales. Le critère « appareil

⁶¹ Adapté de Dafflon et Madiès (2008 :37). Il faut préciser que la première matrice de ce type a été élaborée par Della Santa, dans sa thèse « Dalla collaborazione alla fusione, Analisi degli aspetti economici, istituzionali e sociologici del comine », thèse de doctorat, Fribourg, 1996.

administratif » concerne, non seulement la disponibilité des ressources humaines, de locaux administratifs et autres équipements nécessaires à la gestion de l'offre de la tâche attribuée, mais aussi à la maîtrise managériale desdites ressources par le niveau local. Peuvent également être rangées dans ce registre, la capacité technique et l'efficacité opérationnelle de la collectivité locale à comprendre la demande, à maîtriser l'offre et la fonction de production de la tâche. Le critère « information » est, quant à lui, relatif à la capacité de la collectivité locale à rechercher, comprendre et analyser l'information en rapport avec les préférences des citoyens, la préparation des décisions ou le contrôle de leur exécution. Par exemple, la recherche et la compréhension des normes légales régissant l'organisation et le fonctionnement des collectivités locales ou celles régissant les relations de tutelle et/ou de collaboration inter-collectivités sont autant d'aspects du critère « information ».

Dans le cadre d'un nouveau processus de décentralisation la capacité organisationnelle du niveau local constitue un préalable indispensable pour espérer une mise en œuvre réussie des tâches à transférer. Cependant, son absence ne devrait pas constituer un motif de remise en cause du processus, mais plutôt un motif de report de tout ou partie des transferts afin de permettre la mise en place ou le renforcement des capacités locales. Dans tous les cas, l'évaluation des capacités locales devrait se faire de la façon la plus objective possible. En effet, une sous-estimation desdites capacités peut avoir pour conséquence un report injustifié des transferts et/ou un renforcement des tendances centralisatrices. En revanche, une surestimation peut également avoir des conséquences négatives en ce sens que sur la base de la surestimation le centre pourrait transférer des responsabilités sans commune mesure avec les capacités réelles des collectivités locales (Dafflon et Madiès, 2008 : 39).

- ✓ Le dernier bloc englobe des arguments d'ordre socio-politique. Lesdits arguments visent non seulement à prendre en compte les réalités politiques et sociales dans lesquelles s'inscrit le processus de décentralisation, mais aussi à rendre compte de ce que la décentralisation ne se fonde pas que sur des préoccupations d'efficience allocative et d'efficacité productive. En effet, selon le contexte national la prise en compte dans la politique de

décentralisation de certaines valeurs socio-politiques peut se révéler aussi importante voire plus importante que des considérations d'ordre économique. Les critères d'ordre socio-politique peuvent se décliner en trois catégories : i) les préférences et la prise en compte de leur hétérogénéité ont été évoquées en tant que critère économique sous le point **3.1.1** précédent. Mais, dans la présente perspective les préférences sont appréhendées en tant que critère socio-politique et sous l'angle qualitatif et quantitatif. En fait, il s'agit de se demander dans quelle mesure l'affectation d'une tâche à un niveau de collectivité publique donnée pourrait-elle influencer la concordance entre la tâche prestée et la prestation désirée par les citoyens. Autrement dit, la question est de savoir, si par rapport à la centralisation, la décentralisation permet d'ajuster, quantitativement et qualitativement, le bien fourni à la demande des citoyens. Si oui, quel est le niveau de collectivité territoriale (commune, région ou autres) qui permet de réaliser au mieux cet ajustement ? Il faut préciser que ces questions se posent, a priori, au niveau de l'offre de la tâche. Cependant, elles peuvent également concerner la fonction de production « *lorsque la production est déléguée à un tiers et, qu'en raison d'un contrat de prestation insuffisamment précis, ce dernier dispose de facto d'une marge de manœuvre lui permettant de jouer sur la quantité et la qualité offertes* » (Perritaz, 2003 : 211). ii) le deuxième élément d'analyse socio-politique concerne l'autonomie des collectivités territoriales. Mais, le concept d'autonomie locale se caractérise par la variabilité de son approche suivant les disciplines voire suivant les auteurs de la même discipline. Pour autant, de façon indicative deux composantes⁶² de l'autonomie ont été retenues dans la matrice **3.2** à savoir l'autonomie financière et l'autonomie budgétaire.

L'autonomie financière a lieu lorsqu'une collectivité territoriale est en mesure d'acquérir par ses propres moyens les ressources financières dont elle a besoin, sans recourir à ou dépendre d'autres collectivités publiques. Selon Dafflon et Perritaz (2000a : 4), l'autonomie financière comporte deux éléments : le premier élément, l'autonomie fiscale, correspond au

⁶² Pour une analyse plus récente et plus détaillée des différentes conceptions de l'autonomie locale voir Beer-Toth (2009 : 29-52).

droit d'inventer des impôts, c'est-à-dire de définir les assiettes des impôts, le cercle des assujettis, le mode de calcul et le barème des taux, ainsi qu'au droit de lever l'impôt, ou en d'autres termes de l'encaisser et de gérer les recours. Le second élément correspond à la liberté dont peut disposer une collectivité territoriale dans l'administration de son patrimoine et à la possibilité qui lui est offerte de le faire selon ses propres préférences. Dans cette perspective, la collectivité sera considérée comme étant autonome si elle est libre de décider de la manière de financer et d'amortir un investissement qu'elle a décidé.

L'autonomie budgétaire, quant à elle, concerne la capacité d'une collectivité territoriale de décider seule, en toute indépendance, les catégories, la quantité et la qualité des prestations qu'elle entend offrir à ses résidents.

Mais, il résulte de ce qui précède que les deux aspects de l'autonomie locale sont étroitement imbriqués. Ainsi, l'autonomie financière conditionne, tout au moins partiellement, l'autonomie budgétaire. Ceci résulte du fait qu'en vertu du principe de la responsabilité budgétaire (assumer les conséquences financières des choix dépensiers) une collectivité territoriale ne devrait pas pouvoir, de facto, décider de fournir des tâches si elle ne dispose pas de moyens financiers pour les prendre en charge.

Le fait de retenir l'autonomie des collectivités territoriales comme critère de (dé)centralisation revient à se demander si en ce qui concerne la tâche sous analyse, la décentralisation favorise ou défavorise les formes d'autonomie locale retenues et dans quelle mesure ? iii) Les procédures démocratiques constituent le dernier élément d'analyse retenu dans la matrice. Elles représentent l'ensemble des moyens à disposition des citoyens leur permettant d'intervenir dans le processus décisionnel et d'influencer en leur faveur les décisions en matière d'offre, de production ou de tarification des biens et services locaux (Perritaz, 2003 :213). Ces procédures démocratiques peuvent prendre diverses⁶³ formes selon chaque

⁶³ En Suisse par exemple, en plus des trois formes de procédures démocratiques mentionnées dans la matrice, on peut évoquer également les votations qui peuvent découler d'un referendum, obligatoire ou facultatif, ou d'une

contexte national. Mais, pour les besoins de cette étude les trois formes les plus courantes ont été retenues : l'élection directe des autorités locales est le principal moyen dont dispose le citoyen pour intervenir dans le processus décisionnel et exprimer, à travers son bulletin de vote, ses préférences en matière de biens publics. Dans cette perspective, le citoyen rationnel vote pour le candidat qui propose des prestations (programme politique) les plus en conformité avec ses préférences⁶⁴. Il renouvelle sa confiance audit candidat aux élections suivantes s'il est satisfait des prestations qui lui ont été effectivement fournies après les dernières élections. Par contre, en cas d'insatisfaction il le fait savoir en votant pour d'autres candidats. Ainsi, il en résulte une incitation des élus à décider dans le sens des intérêts des citoyens.

Il s'agit ici de se demander si par rapport à la centralisation, la décentralisation garantit beaucoup mieux au citoyen cette possibilité d'intervenir directement, par le vote, dans le processus décisionnel relatif à la tâche sous analyse.

« Voice » implique la possibilité pour le citoyen de s'exprimer, à travers des questions et/ou des réclamations, dans le débat public relatif à un objet particulier. Le but étant d'influencer la décision des autorités locales dans le sens désiré. Ceci peut, par exemple, se faire dans le cadre de la participation du citoyen aux séances de l'organe délibérant local ou par la participation aux « *débats publics sur les projets et programmes locaux de développement et sur les grandes orientations du budget local* » (CGCT, art. 11).

Si donc, « voice » est retenu comme critère de (de)centralisation, la question est de savoir si par rapport à la centralisation, la décentralisation garantit mieux cette possibilité au citoyen.

initiative et qui permettent aux citoyens de se prononcer sur des objets concrets de politique publique (nouvel investissement, hausse de contributions causales etc.) afin de les influencer dans le sens de leurs intérêts.

⁶⁴ Cependant, comme relevé au chapitre 1 déjà, dans certains contextes, supposer que les résultats des élections reflètent les véritables préférences des citoyens repose sur des hypothèses héroïques. En effet, cette supposition implique que la société de référence ait atteint un niveau de différenciation individuelle au point que le vote est un acte purement individuel (pas de vote mimétique fondé sur l'ethnie) opéré par des citoyens bien informés (pas de problème de véhicule linguistique), libres dans leur choix (pas de corruption électorale ni pression et/ou chantage sur les électeurs) et que les résultats électoraux sont exempts de toute manipulation. Au regard des comportements électoraux dans la plupart des pays africains de telles conditions sont loin d'être réunies.

« Exit » renvoie à cette possibilité que peut avoir tout citoyen de quitter sa collectivité territoriale de résidence s'il est mécontent des prestations qui lui sont fournies. Etant entendu que cette possibilité devrait inciter les décideurs locaux à agir de façon à satisfaire au mieux les citoyens/contribuables. Dans ce cas, les questions à traiter sont celles de savoir si la décentralisation garantit cette possibilité d'« exit » aux citoyens et si les autorités locales ont la possibilité de renoncer à offrir une tâche au cas où elle ne correspondrait pas aux préférences des citoyens.

- 2) Les colonnes du tableau recensent les différentes formes institutionnelles et fonctionnelles possibles de production des biens et services collectifs. La démarche va de la commune à l'Etat central en passant par différents espaces fonctionnels (collaborations intercommunales) possibles et la région. La méthode consiste à considérer, pour chaque tâche, selon chaque critère précédemment énuméré, les avantages et désavantages de chaque niveau de gouvernement (institutionnel et fonctionnel). En d'autres termes, il s'agit d'estimer, pour chaque tâche et dans chaque colonne, les critères retenus avant de les pondérer.

Les notions de commune, de région et d'Etat central résultant du contexte burkinabè sont déjà connues (cf. chapitre 2). Cependant, il convient d'explicitier les différentes formes de collaborations intercommunales mentionnées dans la matrice tout en précisant néanmoins qu'il s'agit de formes indicatives. En effet, les formes de collaborations peuvent varier d'un contexte national à un autre, ceci tant du point de vue du régime juridique, du fonctionnement que de l'appellation.

i) l'association de communes est généralement une personne morale de droit public chargée de produire un ou plusieurs biens collectifs au profit des citoyens des communes-membres. Le financement de l'association est généralement assuré par des transferts financiers versés par les communes associées. En revanche, l'appellation de l'association peut varier d'un pays à un autre. Par exemple, en Suisse et selon les cantons on parle d'association de communes, de syndicat intercommunal, de groupement de communes etc. qui peuvent être à but(s) unique ou multiples, connexes ou non (Perritaz, 2003 :

223). Au Burkina-Faso, les « communautés⁶⁵ de communes », établissements publics chargés de la gestion d'affaires d'intérêt intercommunal, prévues par le CGCT (art. 130) constituent un exemple d'association intercommunale.

ii) L'agglomération est un territoire fonctionnel de production de biens et services collectifs qui se situe entre l'association intercommunale à buts multiples et la fusion de communes. Forme de collaboration généralement retenue dans les communes urbaines, l'agglomération vise à fournir et financer un nombre limité de biens collectifs locaux (BCL) répondant aux besoins des citoyens des communes-membres. Elle vise à résoudre le problème de décalages territoriaux et d'inadéquation entre cercles décideurs, bénéficiaires et payeurs desdits BCL. Suivant cette perspective Perritaz (2003 :274) considère l'agglomération comme une « fusion sélective » de communes, portant uniquement que sur les BCL placés sous sa responsabilité. L'agglomération⁶⁶ est généralement une personne morale de droit public.

iii) La fusion de communes consiste à réunir deux ou plusieurs communes pour en créer une nouvelle commune plus grande et mieux à même d'assumer ses compétences. Il s'agit de résoudre le problème de la petitesse de certaines communes, qui seules, ne peuvent pas assumer les tâches qui leur sont attribuées.

- 3) Le dernier point qu'il convient de préciser concerne le titre de la matrice. Tel qu'il est mentionné, il implique que la lecture de la grille devrait se faire de façon répétitive. En d'autres termes, la démarche devra être renouvelée pour chaque fonction sous analyse et susceptible de (dé)centralisation. Plus concrètement, en se plaçant sur le continuum « local-central », on part de la collectivité de base (la commune dans la matrice) en passant par la région jusqu'à l'Etat central. Dans ce sens, il s'agit d'attribuer à chaque niveau de gouvernement (institutionnel ou fonctionnel) la tâche dont il peut s'acquitter de la façon la plus efficace possible. Pour autant, pour la même tâche on peut aboutir à une situation dans laquelle différents niveaux de gouvernement répondent à cet objectif compte tenu des caractéristiques économiques particulières de la tâche de référence et des facteurs qui interviennent dans sa production. Il en est ainsi pour la tâche « enseignement primaire ». En effet,

⁶⁵ Il faut signaler qu'aucune communauté de communes n'est encore créée à ce jour.

⁶⁶ Pour une analyse plus détaillée sur l'agglomération voir Perritaz (2003 :273- 302)

l'analyse des facteurs (instituteurs, programmes, bâtiments, équipements etc.) de production de cette tâche révèle que tandis que la compétence sur certains inputs pourrait relever du niveau local (par exemple les bâtiments), la compétence sur d'autres (exemple : les programmes d'enseignement) pourrait être partagée entre le niveau local et l'Etat central.

Les différentes articulations de la démarche ayant été déclinées, il ya lieu de rappeler sa philosophie générale en guise de conclusion d'étape (Dafflon et Madiès, 2008 :39) :

- premièrement, la démarche est une méthodologie cohérente d'affectation des fonctions dans le secteur public. Elle n'est donc pas un résultat mais un processus.
- Deuxièmement, sa réalisation suppose que ce processus soit participatif et ouvert prenant en compte tous les acteurs impliqués dans la décentralisation. Exemples : Etat central, gouvernement locaux, organisations de la société civile (OSC), les autres légitimités (chefs coutumiers et/ou traditionnels) etc.
- Troisièmement, compte tenu du fait qu'il s'agit d'un outil méthodologique, les critères proposés dans la matrice ne constituent pas une liste exhaustive ni exclusive. Suivant le contexte, certains critères pourraient être écartés⁶⁷ et d'autres ajoutés. Dans tous les cas, les critères retenus devraient l'être de façon explicite et la compréhension de leur contenu convenue d'accord partie par les participants à la démarche. Enfin et ainsi que précisé précédemment, les territoires (institutionnels et fonctionnels) proposés dans le tableau ne sont pas une énumération exhaustive ni exclusive des différents espaces possibles de productions des biens et services collectifs. Ils devront éventuellement être adaptés au contexte national de référence.

3.1.3. Les modalités théoriques de la décentralisation descendante

Les modalités théoriques de la décentralisation « top-down » ont été évoquées en de termes généraux au chapitre premier. Il s'agit de la déconcentration, de la délégation et de la dévolution. Cependant, comme déjà indiqué sous le même chapitre 1, dans un Etat unitaire de tradition administrative française, la déconcentration ne saurait être considérée comme étant une modalité de la décentralisation. Elle est plutôt une modalité de la centralisation dont le but est de réaliser une meilleure efficacité opérationnelle de l'Etat central.

⁶⁷ Du reste, la question de la pertinence de certains de ces critères en tant que critères de transfert de tâches dans une décentralisation « top-down » demeure largement ouverte.

Le but du présent point est de rappeler de nouveau, mais de façon plus détaillée, les déclinaisons de ces modalités théoriques de la décentralisation qui sont par la suite synthétisées dans le tableau **3.3** ci-après. Lesdites modalités théoriques et leurs dimensions sont ultérieurement utilisées comme moyen d'investigation sur les modalités institutionnelles de la décentralisation, mais aussi, comme grille de lecture pour une approche analytique des tâches attribuées aux collectivités territoriales par le législateur.

- 1) La déconcentration a lieu lorsque le gouvernement central garde la maîtrise des responsabilités et compétences de certaines fonctions tout en les faisant exécuter par ses bureaux locaux. En d'autres termes, la planification de l'offre de la tâche déléguée est centrale. Mais, la mise en œuvre opérationnelle est confiée aux circonscriptions administratives qui sont placées sous le contrôle hiérarchique du centre.
- 2) La délégation implique que les normes et standards minimaux de la tâche transférée sont fixés par le gouvernement central, alors que la collectivité territoriale est chargée de la mise en œuvre et du financement. En d'autres termes, la délégation instaure entre la collectivité territoriale et l'Etat central une relation d'agence dans laquelle la première est l'« agent » et le second le « principal ». La collectivité territoriale, « agent », est donc récipiendaire des tâches et ressources déléguées par le principal qu'est l'Etat central. Au regard de ce qui précède, on peut noter que l'Etat central conserve un droit de regard sous forme d'un contrôle de légalité et/ou d'opportunité sur les tâches déléguées. Ce contrôle peut être mis en œuvre suivant les procédés d'approbation et/ou d'autorisation préalable. Cependant, idéalement une telle tutelle centrale devrait se limiter uniquement au respect des normes et standards de l'offre minimale de la tâche déléguée. En somme, en matière de délégation de tâche la collectivité territoriale devrait être semi-autonome.
- 3) La dévolution signifie que la collectivité territoriale attributaire de la tâche devra avoir une maîtrise totale sur la décision d'offre et de production⁶⁸ de ladite tâche. Idéalement, la dévolution devrait s'accompagner d'une claire détermination des rapports financiers entre l'Etat central et les collectivités territoriales permettant à ces dernières d'être autonomes sur les plans financier et budgétaire. Dans cette perspective, la dévolution d'une tâche exclue en principe la tutelle du

⁶⁸ Cependant, ladite collectivité territoriale n'est pas forcément tenue de produire elle-même la prestation. Elle pourrait, par exemple, externaliser cette production.

gouvernement central. Toutefois, si la tutelle a lieu, elle devrait idéalement consister en un contrôle de légalité exercé a posteriori.

Tableau 3.3 : Matrice des modalités et dimensions de la décentralisation « top-down »

Dimensions → ↓ Modalités	Niveau local récipiendaire	Offre de la tâche	Fonction de production de la tâche	Type de relation Centre-niveau local	Tutelle ou contrôle du centre
Déconcentration	Circonscription administrative	Responsabilité du centre	Responsabilité de la circonscription administrative	Relation hiérarchique, circonscription administrative non autonome	Contrôle hiérarchique
Délégation	Collectivité territoriale	Normes et standards minimaux fixés par le gouvernement central	Responsabilité de la collectivité territoriale sur la gestion de la fonction de production et sur tous ou partie des facteurs. Eventuellement, responsabilité du centre sur certains facteurs et/ou responsabilité partagée centre-collectivité territoriale sur d'autres.	Relation de type « principal-agent », collectivité territoriale semi-autonome	Contrôle de légalité et/ou d'opportunité exercé a priori et/ou a posteriori, mais idéalement limité aux normes et standards minimaux
Dévolution	Collectivité territoriale	Responsabilité de la collectivité territoriale	Responsabilité de la collectivité territoriale	collectivité territoriale autonome	Tutelle en principe exclue, éventuellement contrôle de légalité exercé a posteriori.

Source : auteur

Il convient de noter une précision relative au fondement analytique du découplage⁶⁹ de l'offre et de la fonction de production ainsi qu'il résulte de la matrice ci-dessus. Ledit fondement réside en ceci que dans le secteur public, suivant la modalité de décentralisation, le niveau de gouvernement qui décide sur l'offre d'une tâche n'est pas forcément le même qui est responsable de l'exécution de ladite tâche, c'est-à-dire de la fonction de production.

⁶⁹ Il faut signaler que la formule du découplage de l'offre et de la fonction de production appliquée ici à la décentralisation a été inspirée par une conceptualisation antérieurement proposée par Dafflon B. dans un article publié en 1999 intitulé " Comment organiser la performance des politiques publiques : présentation d'un concept nouveau" in Politiques et Managements Publics, 1999, Vol.17/2 pp. 105-121.

3.2. Le transfert des tâches en pratique

Le but de cette section est d'examiner l'articulation des tâches institutionnellement attribuées à la commune et à la région par le législateur. Mais, ainsi qu'il résulte de l'analyse théorique précédente, le transfert des tâches suppose une détermination préalable de critères explicites de transfert. Il implique ensuite des modalités de décentralisation. Dans cette perspective, la démarche de cette section se déroule suivant deux approches : la première approche, descriptive, aborde la question des critères et des modalités avant de décliner les tâches transférées. La deuxième approche est une lecture analytique du transfert des tâches fondée sur les enseignements théoriques.

3.2.1. L'approche institutionnelle du transfert des tâches

Cette sous-section examine successivement la question des critères et des modalités de décentralisation avant de décrire les tâches, ceci sur la base des dispositions du CGCT.

3.2.1.1 La question des critères de transfert

Les critères de transfert sont ceux qui permettent de dire quelle tâche doit être attribuée au niveau local. Dans cette perspective, la détermination explicite des critères de transfert est en principe un préalable incontournable de toute décentralisation. Pour autant, la loi n'évoque pas expressément des critères de transfert des tâches en les énumérant. En revanche, une interprétation téléologique de l'article 34 du CGCT permet de se rendre compte que le seul critère de transfert des tâches retenu par le législateur est la subsidiarité. Cet article précise en effet que « *la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales est régie par le principe de subsidiarité* ».

Mais, comme relevé au chapitre 2, la loi ne décline aucune définition de la subsidiarité alors que celle-ci ne va pas de soi. En outre, aucune disposition du CGCT ne précise les dimensions opérationnelles de ce principe lui permettant d'être praticable. En somme, en l'état actuel des dispositions institutionnelles, la question du transfert rationnel et raisonné des tâches demeure posée en ce sens que le législateur n'a pas précisé comment traduire le concept de subsidiarité en un critère opérationnel de transfert. Une solution à cette lacune de la loi serait nécessaire dans la mesure où le transfert des tâches n'est pas une opération réalisée une fois pour toute. Il s'agit d'un processus qui devra être remis à l'ouvrage chaque fois que des

ajustements s'avèrent nécessaires ce qui suppose bien entendu la détermination de critères explicites. En outre, certains territoires fonctionnels de production des biens et services locaux prévus par le législateur comme, par exemple, les communautés de communes (CGCT, art.130) n'ont pas encore été attributaires de tâches précises. Dans l'éventualité de la concrétisation de ces espaces de collaborations intercommunales, il faudrait également des critères précis permettant de déterminer les tâches communales qui leurs seront attribuées. Dans cette éventualité, la méthodologie et la matrice (tableau 3.2) des critères précédemment explicités sous le point 3.1.2 pourraient utilement servir des sources d'inspiration.

3.2.1.2 Les modalités institutionnelles de la décentralisation

Le but de ce point est d'investiguer sur les modalités institutionnelles de la décentralisation afin de les expliciter. Mais, pour des raisons déjà évoquées précédemment (cf. point 3.1.3), seules la dévolution et la délégation sont ici intéressantes pour cette investigation. La loi consacre-t-elle ces deux modalités ?

Dans l'article 35 de son chapitre III (livre I) consacré aux principes fondamentaux et aux modalités de transfert des compétences, le CGCT précise que « *la répartition des compétences entre les collectivités territoriales s'effectue, en distinguant celles qui sont dévolues (nous soulignons) aux régions et aux communes* ». Il résulte implicitement de cet article que le législateur retient la dévolution comme modalité de la décentralisation puisqu'il parle de compétences qui sont dévolues aux régions et aux communes. Aucune autre disposition de la loi ne donne de précision supplémentaire à la notion de dévolution en termes de définition ni de dimension. Sauf à l'article 43 du même chapitre où le législateur parle de l'exercice des « *compétences propres* » en faisant allusion aux compétences dévolues. On peut donc en déduire que pour le législateur les compétences dévolues sont des compétences transférées et attribuées en propre aux collectivités territoriales. Cette déduction est d'autant plus justifiée que dans le décret⁷⁰ 2006-209 adopté par le gouvernement central le 15 mai 2006 et relatif à l'opérationnalisation du transfert de certaines compétences aux communes urbaines, il est fait mention à l'article 24 de « *l'exercice des compétences dévolues aux communes urbaines* » pour parler de l'exercice des compétences transférées.

⁷⁰ Il s'agit du décret relatif au transfert de compétences et de ressources dans le domaine du préscolaire, l'enseignement primaire, la santé entre autres.

Au regard de ce qui précède on peut retenir que les compétences énumérées par le CGCT (section 2 à 11) sous le titre I du livre II intitulé « *des compétences des collectivités territoriales* » sont considérées institutionnellement comme étant des dévolutions. Il s'agira de vérifier plus tard, sous point **3.2.2** ci-après, si cette compréhension du législateur est confirmée par l'analyse des tâches transférées qui sera opérée sur la base de la grille de lecture théorique déclinée sous le point **3.1.3** précédent.

Pour ce qui concerne la délégation, aucune disposition du CGCT n'en fait mention. Donc, la dévolution est la seule modalité de la décentralisation consacrée institutionnellement. Quid de la réalité des tâches transférées ? On le saura à l'analyse de ces tâches.

3.2.1.3 La description des tâches transférées

Ce point vise à examiner les tâches qui sont attribuées par le CGCT à la commune (rurale et urbaine), et à la région CT. Lesdites tâches, considérées par le législateur comme étant des dévolutions, sont déclinées dans le tableau **3.4** ci-après. Mais, en plus des tâches mentionnées dans le tableau, il convient d'évoquer également la tâche de gestion de l'état civil que le législateur attribue au maire et à ses deux adjoints suivant les articles 263 et 267 du CGCT. Cette dernière tâche ne figure pas dans le tableau dans la mesure où du point de vue de la loi elle n'est pas une tâche communale mais plutôt une tâche "propre" des autorités locales (maire et ses deux adjoints) ci-dessus désignées. Cependant, au-delà de ce juridisme quelque peu étroit, la tâche d'état civil peut être considérée comme étant une tâche de la commune personne morale. En effet, outre le maire et ses adjoints, la production des prestations d'état civil nécessite la mobilisation par la commune de divers autres facteurs tels que le personnel d'état civil, le mobilier, les consommables de bureau etc. Du reste, la création d'un service d'état civil est une obligation légale pour la commune et l'arrondissement. Pour ce qui concerne ce dernier par exemple, l'article 324 du CGCT indique que les arrondissements des communes urbaines à statut particulier sont tenus de mettre en place « *un minimum de services à même de résoudre les problèmes immédiats des populations* » tout en citant, entre autres, le service d'état civil. En conséquence, la question n'est pas de savoir si l'état civil est ou non une tâche communale mais bien plutôt de savoir s'il s'agit d'une tâche dévolue ou déléguée à la commune. Cette dernière question est traitée sous le point **3.2.2** ci-après.

Ceci étant précisé, il faut signaler que le tableau **3.4** a été composé sur la base des énumérations des articles 85 à 105 de la loi 055-2004 (CGCT). Les intitulés des domaines et des tâches sont ceux de la loi auxquels nous avons affectés des numéros d'identification.

En lecture verticale, de la gauche vers la droite, les colonnes du tableau recensent les éléments suivants :

La première colonne énumère les dix domaines dans lesquels des tâches sont attribuées aux collectivités territoriales chaque domaine étant affecté d'un numéro.

La deuxième colonne (régions, **A**) indique les numéros d'identification des tâches attribuées à la région suivis, en lecture horizontale, des différents intitulés correspondants. Tout domaine confondu, la région est attributaire de 49 tâches.

La colonne "communes urbaines" (**B**) énumère selon le modèle précédent les 67 tâches de la commune urbaine dans les dix domaines. Précisons à ce niveau deux choses : premièrement, toutes les 67 tâches concernent aussi bien les communes urbaines à statut ordinaire et celles à statut particulier ; deuxièmement, dans ses dispositions relatives aux compétences des collectivités territoriales le CGCT (livre II, titre I) n'attribue aucune compétence à l'arrondissement. Ce qui semble cohérent puisque pour le législateur l'arrondissement n'est pas une collectivité territoriale même si le même législateur lui confère tous les attributs politico-administratifs de la collectivité territoriale (cf. chapitre 2). En revanche, dans les dispositions relatives à l'administration de l'arrondissement (CGCT, arts. 317 à 335) notamment à l'article 325 le législateur se contente d'indiquer que les organes de l'arrondissement sont compétents pour toutes les affaires qui lui sont particulières ou spécifiques. Après quoi, il précise que « l'arrondissement doit s'attacher à promouvoir le cadre de vie de ses populations » (CGCT, art. 326) par la mise en œuvre de quelques cinq unités de tâches. Mais, comme il se trouve que ces mêmes tâches sont également des tâches communales, elles sont signalées dans le tableau par des astérisques.

La dernière colonne (communes rurales, **C**) contient les 76 tâches attribuées à la commune rurale.

Il faut préciser qu'en lecture horizontale du tableau, les intitulés des tâches partagées entre communes urbaines et rurales sont indiqués une seule fois pour les deux catégories de commune. Par contre, les numéros d'identification des tâches respectent l'ordre chronologique pour chaque commune.

Tableau 3.4 : Les tâches des collectivités territoriales

Domaines	Tâches dévolues				
	Régions		Communes urbaines		Communes rurales
	A		B		C
1. Aménagement du territoire, gestion du domaine foncier, aménagement urbain	1	Avis sur SRA et SDAU ⁷¹	1	Avis sur le SDAU	Avis SAEDH ⁷² 1
			2	Etablissement et exécution des plans de lotissement	2
					Participation à l'élaboration du SAEPC ⁷³ 3
	2	Construction et entretien de pistes rurales			Participation à la construction et à l'entretien des pistes rurales 4
			3	Attribution de parcelles, délivrance de titres d'occupation du domaine foncier	5
			4	Permis de construire	6
			5	Certificat de conformité	7
			6	Adressage et dénomination des rues	8
			7	Participation à la gestion des terres du foncier national	9
	3	Permis d'occupation du domaine foncier	8	Permis d'occupation du domaine public	10
			9	Police de la circulation	11
			10	Création, entretien des rues et signalisation	12
			11	Désignation des sites des gares et des aires de stationnement	13
			12	Construction et entretien* des caniveaux, des gares et des aires de stationnement	14
	4	Soutien au transport en commun régional	13	Initiative et soutien au transport en commun	15
			14	Initiative et soutien au ramassage scolaire	16

⁷¹ SRA : Schémas régional d'aménagement ; SDAU : Schémas directeur d'aménagement urbain⁷² SAEDH : Schémas d'aménagement de l'espace d'habitation⁷³ SAEPC : Schémas d'aménagement de l'espace de production et de conservation

Tableau 3.4 : Les tâches des collectivités territoriales (suite)

Domaine	Tâches dévolues					
	Région		Commune urbaine		Commune rurale	
	A		B		C	
2. Environnement et gestion des ressources naturelles	5	Elaboration, mise en œuvre des plans d'action pour l'environnement	15	Elaboration de plan communaux d'action pour l'environnement		17
	6	Participation à la protection des cours d'eau	16	Participation à la protection et à la gestion des eaux souterraines, de surface et des ressources halieutique		18
			17	Assainissement		19
			18	Lutte contre l'insalubrité, les pollutions et nuisances diverses		20
			19	Création, gestion* des espaces verts et parcs communaux		21
			20	Lutte contre la divagation des animaux		22
	7	Participation à l'établissement des schémas et plans d'enlèvement et d'élimination des déchets	21	Gestion des déchets		23
			22	Participation à la conservation et à la gestion des ressources renouvelables		24
	8	Prévention et lutte contre les feux de brousse	23	Lutte contre les feux de brousse		25
	9	Protection de la faune et des ressources halieutiques	24	Participation à la protection et à la gestion de la faune des forets classées		26
	10	Création de bois et forets	25	Protection et gestion de la faune des forets protégées		27
	11	Participation à la protection, gestion, mise en défens des forêts classées et des forêts protégées				
			26	Avis sur l'installation des établissements insalubres, dangereux et incommodes de première et deuxième classe		28
	12	Participation à la gestion, à l'exploitation des périmètres aquacoles d'intérêts économiques (PAIE)			Gestion de la zone de production aménagée par la commune	29
					Participation à la gestion de zone de production aménagée par des tiers sur le territoire communal	30
					Création de zone de conservation	31
					Participation à la protection et à la	32

				gestion des ressources naturelles	
	13	Permis de coupe de bois	27	Permis de coupe de bois	33
				Participation à la protection et à la gestion des forêts naturelles, de la faune sauvage, des ressources en eau et ressources halieutiques.	34
				Permis de petite chasse en zone de conservation	35
				Permis de pêche sportive	36

Tableau 3.4 : Les tâches des collectivités territoriales (suite)

Domaine	Tâches dévolues				
	Région		Commune urbaine		Commune rurale
	A		B		C
3. Développement économique et planification	14	Elaboration et exécution de politique et plans de développement dans le respect des grandes orientations de l'Etat central	28	Elaboration et exécution de politique et plans de développement dans le respect des grandes orientations de l'Etat central	37
	15	Passation de contrats plan ou de contrats programmes avec l'Etat central ou des personnes morales pour la réalisation d'objectifs de développement	29	Passation de contrats plan ou de contrats programmes avec l'Etat central ou des personnes morales pour la réalisation d'objectifs de développement	38

Tableau 3.4 : Les tâches des collectivités territoriales (suite)

Domaine	Tâches dévolues				
	Région		Commune urbaine		Commune rurale
	A		B		C
4. santé et hygiène	16	Participation à la construction et à la gestion des formations sanitaires de base	30	Construction et gestion des formations sanitaires de base	39
	17	Construction et gestion des formations sanitaires intermédiaires			
	18	Organisation de l'approvisionnement pharmaceutique	31	Organisation de l'approvisionnement pharmaceutique et prise de mesures de prévention des maladies	40
	19	Valorisation de la pharmacopée traditionnelle			
	20	Règlementation et prise de mesures relatives à l'hygiène, à la salubrité et à la prévention des maladies	32	Prise de mesure d'hygiène et de salubrité	41
			33	Contrôle de l'application des règlements sanitaires	42
	21	Participation à la résolution des problèmes de santé	34	Participation à la résolution des problèmes de santé	43
	22	Participation à l'établissement de la tranche régionale de la carte sanitaire nationale	35	Participation à l'établissement de la tranche communale de la carte sanitaire nationale	44

Tableau 3.4 : Les tâches des collectivités territoriales (suite)

Domaine	Tâches dévolues				
	Région		Commune urbaine		Commune rurale
	A		B		C
5. Education, emploi, formation professionnelle et alphabétisation	23	Participation à la prise en charge de l'enseignement préscolaire	36	prise en charge du développement de l'enseignement préscolaire : acquisition, construction et gestion des écoles	45
	24	Participation à la prise en charge du développement de l'enseignement primaire	37	prise en charge du développement de l'enseignement primaire : acquisition, construction et gestion des écoles	46
	25	Participation à la construction et à la gestion des établissements secondaires	38	Contribution au développement de l'enseignement secondaire : acquisition, construction et gestion des établissements	47
	26	Prise en charge du développement de l'enseignement supérieur			
	27	Prise en charge de la promotion de l'emploi, de la formation professionnelle et de l'alphabétisation	39	Prise en charge et développement de la formation professionnelle et de l'alphabétisation	48
	28	Participation à l'élaboration de la tranche régionale de la carte éducative	40	Participation à l'élaboration de la tranche communale de la carte éducative	49

Tableau 3.4 : Les tâches des collectivités territoriales (suite)

Domaine	Tâches dévolues				
	Région		Commune urbaine		Commune rurale
	A		B		C
6. Culture, Sport, loisirs et jeunesse	29	Construction et gestion des infrastructures sociales, culturelles, sportives et de jeunesse	41	Construction et gestion* des infrastructures sociales, culturelles, sportives et de jeunesse	50
	30	Promotion d'activités culturelles, sportives et de jeunesse	42	Promotion* d'activités culturelles, sportives et de jeunesse	51
	31	Construction et gestion des musées et bibliothèques	43	Construction et gestion des musées et bibliothèques communaux	52
	32	Promotion du tourisme et de l'artisanat	44	Promotion du tourisme et de l'artisanat	53
	33	Valorisation des potentiels culturels et artistiques traditionnels.	45	Valorisation des potentiels culturels et artistiques traditionnels de la commune	54
	34	Gestion et conservation des archives régionales	46	Gestion et conservation des archives communales	55
			47	Création et gestion des sites et monuments	56
			48	Suivi de la restauration et de la réhabilitation des sites et monuments historiques	57

Tableau 3.4 : Les tâches des collectivités territoriales (suite)

Domaine	Tâches dévolues				
	Région		Commune urbaine		Commune rurale
	A		B		C
7. Protection civile, assistance et secours	35	Participation à la protection et à la promotion des droits humains	49	Participation à la protection et à la promotion des droits humains	58
	36	Participation à la promotion et à la protection sociales des individus et des groupes	50	Participation à la promotion sociale des individus et des groupes	59
	37	Participation à l'organisation et à la gestion des secours au profit des groupes vulnérables et des sinistrés	51	Participation à l'organisation et à la gestion des secours au profit des groupes vulnérables et des sinistrés	60
	38	Participation à l'organisation de la protection civile et de la lutte contre l'incendie : création et gestion des unités de sapeurs-pompiers.	52	Participation à l'organisation de la protection civile et de la lutte contre l'incendie : création et gestion des unités de sapeurs-pompiers.	61
	39	Participation à la lutte contre les calamités			

Tableau 3.4 : Les tâches des collectivités territoriales (suite)

Domaine	Tâches dévolues				
	Région		Commune urbaine		Commune rurale
	A		B		C
8. Pompes funèbres et cimetières			53	Règlementation en matière de pompe funèbres et de cimetières	62
			54	Aménagement et gestion des cimetières	63
			55	Délivrance des permis d'inhumer ou d'autorisations de transfert des restes mortels	64
			56	Contrôle du respect de la réglementation en matière d'opérations funéraires et de transfert des restes mortels	65
			57	Création et gestion des pompes funèbres	66
			58	Construction, entretien et gestion des morgues	67

Tableau 3.4 : Les tâches des collectivités territoriales (suite)

Domaine	Tâches dévolues				
	Région		Commune urbaine		Commune rurale
	A		B		C
9. Eau et électricité	40	Avis sur les programmes nationaux d'approvisionnement en eau			
	41	Participation à l'élaboration du schéma directeur régional d'approvisionnement en eau	59	Avis sur le schéma directeur régional d'approvisionnement en eau	68
	42	Participation à l'entretien et à la conservation des cours d'eau			
			60	Elaboration et mise en œuvre des plans locaux de production, de distribution et de maîtrise d'énergie	69
			61	Création et gestion des infrastructures énergétiques	70
			62	Production et distribution de l'eau potable	71
	43	Participation à la réalisation et à l'entretien des retenues, des barrages, des puits et forages	63	Réalisation et gestion de puits, de forages et de bornes-fontaines	72
	44	Avis sur les plans d'électrification dans la région			
	45	Participation à l'élaboration du schéma régional d'électrification	64	Participation à l'élaboration du schéma régional d'électrification	73
			65	Réalisation et gestion de l'éclairage public	74
	46	Participation à l'élaboration du schéma national d'électrification			

Tableau 3.4 : Les tâches des collectivités territoriales (suite)

Domaine	Tâches dévolues					
	Région		Commune urbaine		Communale rurale	
	A		B		C	
10. Marchés, abattoirs et foires	47	Création, aménagement et gestion des aires de foires				
	48	Organisation des foires régionales				
			66	Création, aménagement et gestion* des marchés		75
	49	Participation à la construction et à la gestion des abattoirs régionaux	67	Construction et gestion des abattoirs et aires d'abattage		76

Source : Elaboration de l'auteur sur la base de la loi 005-2004, arts. 85 à 105.

3.2.2 Analyse du transfert des tâches

Après avoir décliné (tableau 3.4) les tâches ainsi qu'elles ont été dévolues aux collectivités territoriales par le législateur, le but du présent paragraphe est de procéder à leur lecture analytique. Cette analyse est proposée suivant deux angles d'approche : le premier angle consiste en une lecture en économie institutionnelle des enseignements mis en évidence par la description des tâches, le second est, quant à lui, une analyse économique du transfert des tâches.

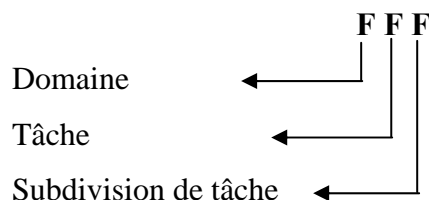
3.2.2.1 Lecture en économie institutionnelle du transfert des tâches

La description des tâches a révélé certains enseignements dont les plus problématiques, regroupés en cinq catégories, sont évoqués ci-dessous :

Désagrégation des domaines de compétence et classification fonctionnelle

Dans une logique de décentralisation des fonctions, le découpage en dix domaines est trop large. En effet, chacun des dix domaines est en fait une offre globale de biens et services collectifs dont il est nécessaire de désagréger en de tâches plus homogènes permettant d'identifier clairement l'offre et la fonction de production. En d'autres termes, il aurait fallu faire une classification fonctionnelle des tâches attribuées aux collectivités territoriales ce qui n'est pas le cas. Mais, en matière de classification fonctionnelle il n'existe pas de modèle-idéal. En revanche, des "best practices" peuvent utilement constituer des références. Dans cette perspective, une classification fonctionnelle à trois niveaux⁷⁴ telle qu'illustrée ci-après peut être retenue.

Figure 3.1 : Illustration générale d'une classification fonctionnelle de compétence



⁷⁴ Ce modèle de classification fonctionnelle est inspiré du modèle mis en œuvre dans les communes suisses.

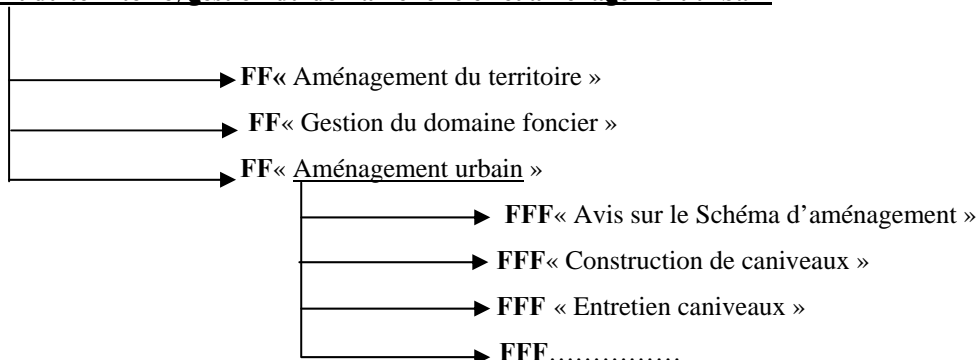
Comme il résulte de l'illustration précédente, le premier **F** est large et englobe plusieurs tâches dévolues de telle sorte qu'il est difficile d'appréhender précisément l'offre et la fonction de production propres à chaque subdivision de tâche. De ce point de vue, le découpage que laisse entrevoir l'énumération du tableau 3.4 n'est pas satisfaisant.

Pour illustrer plus concrètement cette proposition de classification fonctionnelle le domaine 1 du tableau « aménagement du territoire, gestion du domaine foncier, aménagement urbain » peut servir d'exemple. Ce domaine peut être divisé en des fonctions plus homogènes, par exemple, « aménagement urbain », « gestion foncière », et « aménagement urbain ». Et chacune de ces tâches pourrait à son tour être subdivisée en d'unités de tâches plus cohérentes. Ainsi, la tâche « aménagement urbain » attribuée à la commune urbaine pourrait être scindée en d'unités de prestations distinctes ainsi qu'il résulte de la figure 3.2 ci-dessous.

Il convient de noter que la classification fonctionnelle des tâches devra, idéalement, être en cohérence avec la nomenclature budgétaire⁷⁵, tout au moins, en sa partie dépense. En effet, la cohérence de ces deux classifications est l'un des meilleurs instruments de transparence dans la gestion administrative et budgétaire des tâches attribuées aux collectivités territoriales. En plus, une telle classification est un excellent instrument de pilotage pour les décideurs locaux.

Figure 3.2 : Illustration d'une classification fonctionnelle de tâche

F Aménagement du territoire, gestion du domaine foncier et aménagement urbain



⁷⁵ Ainsi qu'il sera évoqué plus en détail au chapitre 4 suivant, la nomenclature budgétaire des collectivités territoriales ne repose pas sur une classification fonctionnelle. En effet, les dépenses des sections de fonctionnement et d'investissement sont présentées par « chapitres, articles et paragraphes selon leur nature et leur destination » (art. 2 du décret 2007-069/ PRES/PM/MFB/MATD du 09 février 2007 relatif à la nomenclature budgétaire des CT).

Incohérences dans l'énumération de certaines tâches par domaine

Il existe un problème de cohérence des tâches telles qu'elles ont été énumérées ce qui est en fait la conséquence de l'observation précédente. En effet, à chacun des domaines de la première colonne de gauche du tableau 3.4 devrait correspondre horizontalement des tâches locales ordonnées de nature identique. Il n'en est pas toujours ainsi pour les mêmes raisons que ci-dessus. Pourtant, une telle mise en cohérence permettrait de mettre en évidence sous chaque collectivité territoriale les tâches exclusives, mais aussi, de percevoir du même coup les tâches partagées entre régions, communes urbaines et communes rurales. Par exemple, la mise en œuvre des tâches B14 et C16 (« initiative et soutien au ramassage scolaire ») du tableau met en jeu des fonctions de production qui ne sont pas du tout en cohérence avec le domaine 1 qui est relatif à l'aménagement du territoire, à la gestion foncière et à l'aménagement urbain. En effet, le ramassage scolaire est un facteur de production de l'enseignement et devait de ce fait figurer sous le domaine 5.

Imprécisions d'intitulés de certaines tâches

Les intitulés de certaines tâches sont imprécis et équivoques ce qui peut être source de confusions. Exemples : les intitulés des tâches B13 et C15. En effet, l'intitulé de la tâche B13 « *initiative et soutien au transport en commun* » peut être entendu sous plusieurs angles. Il pourrait signifier que la collectivité est non seulement responsable de l'offre de transport en commun, mais aussi, qu'elle devra assurer la gestion de la fonction de production ou créer un environnement favorable permettant à l'économie privée d'assurer la production. Pourtant, la formulation de l'intitulé ne permet pas d'appréhender les différentes possibilités de mise en œuvre de la production de la tâche. Dans le même sens, l'emploi de certaines expressions ne permet pas de se faire une idée exacte, ni sur la substance de la tâche attribuée, ni sur la responsabilité attribuée à la collectivité territoriale concernée. Exemples : A7 « *participation à la protection des cours d'eau* » ; B25 « *participation à la protection et à la gestion des ressources fauniques des forêts protégées* » ; C18 « *participation à la protection et à la gestion des eaux souterraines, de surface et des ressources halieutiques* ». Comme ces intitulés le montrent il est difficile de savoir à quoi correspond exactement l'expression « participation » dans ces trois intitulés. S'agit-il de « participation » à la décision sur l'offre, à la gestion de la fonction de production ou s'agit-il d'une participation financière ? Selon la réponse donnée à chacune de ces trois questions, les implications en termes de responsabilités des collectivités territoriales attributaires ne sont pas les mêmes. Du reste, il est évident que si

le terme « participation » implique une participation financière, ces trois intitulés ne devraient pas figurer dans le transfert des tâches mais plutôt sous transfert des ressources. On pourrait faire les mêmes observations relativement aux termes, "initiative et soutien" au ramassage scolaire, évoqués précédemment. Enfin, il est à se demander si un simple « avis » peut être considéré comme une tâche dévolue. Par exemple, les tâches A1 « avis sur SRA/SDAU ; B1 « avis sur le SDAU » et C1 « avis sur SAEDH » ne seraient-elles pas de simples procédures administratives ? Dans tous les cas, il est impossible, à partir de ces intitulés, d'appréhender des offres et des fonctions de production de tâches précises.

Confusions entre des transferts de tâches et des transferts financiers

En effet, on peut observer que certaines compétences répertoriées dans le tableau 3.4 ne peuvent être raisonnablement que des transferts financiers et non des transferts de tâches. Il en est ainsi, à titre d'exemples, des tâches A16, 23, 24, 25 de la région. En ce qui concerne, par exemple, la tâche « *participation à la construction et à la gestion des établissements secondaires* » (A25), étant donné que l'acquisition, la construction, et la gestion des établissements sont de la compétence exclusive de la commune urbaine (cf. tâche B38), la « participation » dont il est question ici ne peut qu'être qu'une participation aux coûts ce qui implique des transferts financiers de la région vers la commune urbaine. En conséquence, une telle compétence devrait figurer au niveau des transferts financiers entre la région et la commune urbaine. Toutefois, il convient de signaler que la loi ne prévoit pas explicitement des transferts financiers entre les collectivités territoriales.

Superposition de tâches

La superposition de certaines tâches des communes urbaines à statut particulier pose un problème de logique et peut conséquemment poser un problème ultérieur de responsabilité. Les tâches "entretien des caniveaux" (B12) et "gestion des espaces verts" (B19) qui sont en même temps attribuées à la commune urbaine à statut particulier et aux arrondissements peuvent être citées en exemple. En effet, - et il s'agit du problème de logique- étant donné que les territoires institutionnels des arrondissements d'une commune urbaine à statut particulier donnée épuisent le territoire institutionnel (y compris les caniveaux et espaces verts) de ladite commune, on peut se demander comment les uns et l'autre peuvent être en même temps attributaires de ces tâches⁷⁶. La conséquence qui peut résulter de cette superposition est qu'en

⁷⁶ Il faut signaler qu'un projet de loi de révision du CGCT est en cours d'adoption (Cf. CR-CM du 30/09/2009). L'une des innovations devra, en principe, consister en une meilleure clarification des tâches attribuées,

cas de dysfonctionnements dans la gestion des espaces verts et/ou dans l'entretien des caniveaux, les citoyens auront de la peine à savoir qui, de la commune et de l'arrondissement, est responsable desdits dysfonctionnements.

3.2.2.2 Analyse économique des dévolutions institutionnelles des tâches

Cette analyse devrait logiquement être opérée en deux temps : premièrement, analyser la cohérence des tâches transférées avec les critères de transfert retenus ; deuxièmement, vérifier que les compétences attribuées aux collectivités territoriales sont bien des dévolutions ainsi que le prétend la loi.

Cependant, le premier niveau de l'analyse ne peut pas être réalisé faute d'outil d'analyse. En effet, la subsidiarité que le législateur considère comme étant le critère de détermination des tâches attribuées au niveau local n'a ni définition, ni dimension opérationnelle consacrée par la loi (cf. point 3.2.1.1 ci-dessus). On aurait pu utiliser un modèle théorique pour effectuer ce premier niveau d'analyse. Mais, la revue de la littérature sur la question a montré qu'il n'y a pas actuellement d'unanimité autour du principe de subsidiarité ni en ce qui concerne sa définition, ni en ce qui concerne ses déclinaisons opérationnelles en tant que critère de décentralisation descendante (cf. chapitre 2). En somme, faute de modèle institutionnel ou théorique éprouvé de référence, il est impossible, en l'état actuel, de procéder à la vérification de la cohérence du transfert des tâches avec le critère sur la base duquel ledit transfert est censé avoir été opéré.

Quant au deuxième niveau d'analyse il pourrait être abordé suivant deux formules : vérifier si oui ou non les tâches transférées sont effectivement des dévolutions en utilisant comme outils de vérification, ou les dimensions institutionnelles de la dévolution, ou les dimensions théoriques exposées ci-dessus (tableau 3.3). Cependant, c'est la seconde formule qui est mise en œuvre dans les lignes qui suivent. En effet, l'investigation réalisée précédemment sur l'entendement institutionnel de la dévolution a montré que le législateur n'a décliné aucune dimension précise de cette modalité de la décentralisation. Il a certes donné des indications permettant de savoir que du point de vue légal les tâches transférées sont des tâches dévolues mais point de définition permettant d'appréhender les dimensions de la dévolution pour en faire un modèle d'analyse.

respectivement, à l'arrondissement et à la commune urbaine à statut particulier. Cette dernière devra, en principe, être uniquement attributaire de tâches transversales à l'échelle de la commune.

La dernière précision à noter concerne les tâches qui feront l'objet d'analyse. La logique aurait voulu que cette analyse concerne toutes les tâches répertoriées dans le tableau 3.4 précédent. Cependant, l'analyse ne concernera que quelques tâches des communes urbaines mentionnées dans ledit tableau. Pour autant, le choix de ces données d'analyse n'a pas été fait de façon aléatoire. En effet, de toutes les tâches attribuées aux collectivités territoriales par le législateur, les tâches retenues sont, pour l'instant⁷⁷, les seules qui ont été institutionnellement opérationnalisées courant 2006 à travers un décret d'application du CGCT (décret n° 2006-209 du 15 mai 2006) intitulé décret « *portant transfert de compétences et des ressources aux communes urbaines, dans les domaines du préscolaire, de l'enseignement primaire, de la santé, de la culture, de la jeunesse, des sports et des loisirs* ». De ce fait, les tâches analysées ne concernent que les domaines de l'éducation et de la santé, de même que le domaine "culture, loisirs, jeunesse et sports". En plus de ces données du tableau, la tâche "état civil" est également analysée en tant que tâche de la commune urbaine même si pour des raisons explicitées précédemment (sous point 3.2.1.3) cette tâche ne figure pas dans le tableau 3.4. Du reste, la tâche d'état civil est une des rares tâches de la commune urbaine effectivement opérationnelle sur le terrain mais en partage avec les administrations de l'Etat central (départements et provinces).

Le protocole d'analyse est le suivant :

Premièrement, conception d'une matrice (tableau 3.5, ci-après) contenant, en première ligne (du haut), les dimensions théoriques de la dévolution et, en première colonne de gauche, les tâches attribuées à la commune urbaine. La deuxième colonne (offres) et la troisième (fonctions de production) comporte chacune deux sous-colonnes contenant respectivement « Etat central » et « commune urbaine ». Ainsi, à chaque tâche (première colonne de gauche), les responsabilités en matière d'offre et de fonction de production de chaque niveau de gouvernement sont mentionnées dans les sous-colonnes correspondantes. La dernière colonne (à droite) recense, s'il ya lieu et pour chaque tâche, les types de contrôles exercés par l'Etat central sur la commune.

Il faut préciser que l'analyse étant réalisée en économie institutionnelle, les responsabilités des différents niveaux de gouvernement en matière d'offre et de fonction de production pour chacune des tâches sont celles qui sont prévues par les dispositions institutionnelles de référence (Code de l'éducation, Code de la santé, Code d'hygiène publique, Code des personnes et de la famille, réglementations en matière de culture, sport et jeunesse et le décret

⁷⁷ Il faut toutefois signaler que certaines tâches attribuées aux communes rurales ont été également opérationnalisées courant l'année 2009 pendant que la présente thèse était dans sa phase terminale.

n°2006-209 du 15/05/2006). Cette précision est d'autant plus importante que dans certains cas des "gap" pourraient exister entre les normes institutionnelles et la réalité de terrain. Cette précision est valable également pour la tutelle du centre et les types de relation centre-commune urbaine qui en découlent.

Deuxièmement, un commentaire plus détaillé, domaine par domaine, des résultats du test est proposé.

Enfin et troisièmement, une synthèse d'ensemble des résultats du test est déclinée sous forme de tableau (3.6).

Tableau 3.5 : Matrice d'analyse des tâches communales

Dimensions dévolution  Domaines Tâches	Offres		Fonctions de production		Tutelle/contrôles de l'Etat central
	Etat central	Commune urbaine	Etat central	Commune urbaine	
1. enseignements préscolaire, primaire et alphabétisation					
Enseignement préscolaire	a) politique éducative (Constitution, code de l'éducation). b) planification. c) carte scolaire. d) décision programmes de formation des maîtres. e) décision programmes scolaires.		a) détermination du statut des maîtres. b) normes et standards des infrastructures et équipements.	d) Paiement des salaires. e) Acquisition ou construction équipement. f) Entretien et gestion des écoles.	Tutelle : autorisation préalable, supervision, contrôle de gestion
Enseignement primaire	a) politique éducative (Constitution, code de l'éducation), b) planification c) carte scolaire. d) décision programmes de formation des maîtres. e) décision programmes scolaires.		a) détermination du statut du personnel. b) Fixation normes et standards infrastructures et équipements.	d) Paiement des salaires. e) Acquisition ou construction équipement. f) Entretien et gestion des écoles.	Tutelle : autorisation préalable, supervision, contrôle de gestion
Alphabétisation	a) politique éducative (Constitution, code de l'éducation), b) planification, c) carte scolaire. d) décision programmes de formation des maîtres. e) décision sur programmes scolaires.		a) détermination du statut du personnel. b) Fixation normes et standards infrastructures et équipements.	d) Paiement des salaires. e) Acquisition ou construction équipement. f) Entretien et gestion des centres (CEBNF et CPAF ⁷⁸).	Tutelle : autorisation préalable, supervision, contrôle de gestion

⁷⁸ CEBNF : Centre d'Education de Base non Formelle ; CPAF : Centre permanent d'Alphabétisation Fonctionnelle.

2. santé					
Centres de santé	politique sanitaire, (Constitution, code de la santé), planification, couverture sanitaire et PMA ⁷⁹		a) fixation statut du personnel b) fixation normes et standards d'infrastructures, d'équipements,	c) paiement des salaires. d) construction, entretien et gestion des formations sanitaires de base (CSPS, CM, CMA) ⁸⁰	Tutelle : autorisation préalable, supervision, contrôle de gestion
Pharmacies	politique pharmaceutique, (Constitution, code de la santé), planification (couverture sanitaire) et PMA		a) fixation du statut du personnel. b) fixation normes et standards d'infrastructures, d'équipements.	c) paiement des salaires d) Construction, entretien et gestion des pharmacies,	Tutelle : autorisation préalable, supervision, contrôle de gestion.
Hygiène et salubrité	normes et standards d'hygiène et salubrité publiques (code de l'hygiène publique)	Normes spécifiques d'hygiène et salubrité, planification	a) statut du personnel. b) Normes standards d'infrastructures, équipements	c) paiement des salaires. d) Construction, entretien des infrastructures et équipements	Supervision et contrôle a posteriori du respect des normes et standards
3. Culture, loisirs, jeunesse et sports					
Musées et bibliothèques	Orientation politique et réglementation générales	Normes spécifiques (musées), planification	a) Normes et standards des infrastructures et équipements	b) paiement des salaires. c) Construction et entretien infrastructures, équipements ; gestion.	Contrôle a posteriori
Archives	Orientation politique, normes générales	Normes, Planification	a) Normes infrastructures, équipements	b) paiement des salaires. c) Construction, entretien infrastructures, équipements, d) conservation, gestion des archives.	Contrôle de légalité à posteriori
Sites et monuments	Orientation politique et normes générales	Normes spécifiques, planification	a) Normes infrastructures et équipements	b) paiement des salaires c) Création, équipement, entretien, gestion sites et monuments.	Contrôle a posteriori
Jeunesse et sports	Orientation politique générale et	normes spécifiques et	a) statut du personnel. b) Normes	c) paiement des salaires. d) Construction,	Supervision, contrôle du respect des

⁷⁹ PMA : Paquet Minimum d'Activité.

⁸⁰ CSPS : Centre de Santé et de Promotion Sociale ; CM : Centre Médical ; CMA : Centre Médical avec Antenne chirurgicale.

	règlementation générale	planification	infrastructures et équipements.	entretien infrastructures, équipements ; gestion.	normes.
4. Etat civil	Normes (code des personnes et de la famille), planification et détermination territoriale des lieux de délivrance des prestations		a) Normes registres d'état civil et actes d'état civil. b) Nomination des officiers d'état civil	c) paiement des salaires d) gestion centres d'état civil.	Supervision, contrôle permanent (a priori et a posteriori)

Source : auteur

Commentaire des résultats du test

1. Domaine de l'éducation

Dans ce domaine, le transfert des tâches des enseignements préscolaires et primaires de même que celui des tâches d'alphabétisation ont été opérationnalisés par le décret 2006-209 du 15/15/2006. L'ensemble de ces trois tâches constituent le sous-secteur éducation de base du secteur éducation. En application de la précédente proposition de classification (sous point **3.2.2.1**) on peut faire la représentation suivante :

F – Education

FF- Education de base

FFF- Enseignement préscolaire

FFF- Enseignement primaire

FFF- Alphabétisation

Les résultats de la matrice ainsi qu'ils sont exposés ci-dessous sont les mêmes pour les trois subdivisions de la tâche éducation de base.

Offre

La matrice révèle que l'offre est en mains de l'Etat central en matière d'éducation de base. En effet, le gouvernement central est responsable de la politique générale en matière d'éducation de base à l'échelle nationale ainsi qu'il résulte des articles 18 et 27 de la Constitution (1991). En outre, il est responsable de la planification de même que de l'arrangement institutionnel dans le domaine de l'éducation. Dans ce sens, le gouvernement central a adopté, courant l'année 1999, un Plan Décennal de Développement de l'Education de Base (PDDEB, ci-après) en cours d'exécution

depuis 2002 et une loi d'orientation de l'éducation (loi n°13-2007) en juillet 2007. Le PDDEB a planifié l'offre d'éducation de base sur dix ans tandis que la loi d'orientation précise les rôles des acteurs institutionnels de même que leurs interactions. L'Etat central est également responsable de l'élaboration de la carte éducative nationale, c'est-à-dire de la répartition géographique des lieux de délivrance des enseignements préscolaires, primaires de même que l'alphabétisation. La « participation » de la commune urbaine est requise en ce qui concerne l'élaboration de la tranche de la carte scolaire qui la concerne. Mais, comme noté précédemment sous point 3.2.2.1 ci-dessus, le terme "participation" manque de précision en ce qui concerne son contenu. De plus, il revient au gouvernement central de déterminer les programmes de formation des enseignants et de procéder à la formation. Enfin, il fixe les programmes scolaires.

Fonction de production

L'Etat central est responsable de la fixation du statut d'emploi des enseignants. En outre, il fixe les normes et standards en matière d'infrastructures et équipements scolaires.

Quant à la commune, elle est responsable du paiement des salaires des maîtres. Elle est également responsable de la construction des bâtiments, de l'acquisition des équipements scolaires, de l'entretien et de la gestion des écoles.

Tutelle ou contrôle de l'Etat central

L'Etat central exerce un contrôle préalable sur la commune puisque toute ouverture d'école par cette dernière doit avoir été autorisée par le premier. En outre, le gouvernement central supervise toutes les activités d'éducation et de gestion des écoles à travers ses administrations déconcentrées ou centrales.

Au regard de ce qui précède, le transfert des tâches du sous-secteur éducation de base à la commune urbaine peut être considéré comme une délégation. En effet, l'Etat central décide sur les offres en matière des enseignements préscolaires, primaires et d'alphabétisation. La commune n'est responsable que de certains facteurs des différentes fonctions de production. De même, la commune est sous la tutelle du centre. En somme, la relation entre le centre et la commune urbaine en matière d'éducation de base est assimilable à une relation de type « principal-agent », le premier étant le « principal » et la seconde l'« agent ».

2. Domaine de la santé

Dans le domaine de la santé trois transferts ont été réalisés par le décret (2006-209) d'application du CGCT. Il s'agit des compétences relatives aux formations sanitaires de base, à la pharmacie, à l'hygiène et salubrité. La classification se présente de la façon suivante :

F- Santé

FF- Formations sanitaires de base

FFF- centre de santé et de promotion sociale (CSPS)

FFF- centre médical (CM)

FFF- centre médical avec antenne chirurgicale (CMA)

FF- Pharmacie

FF- hygiène et salubrité

Les formations sanitaires de base

Les résultats de l'analyse sont identiques pour les trois formations sanitaires et se déclinent de la façon suivante :

Offre

La Constitution (Cst.1991, art. 18) et le Code de la santé publique (loi n°23-94/ADP du 19/05/94) attribuent à l'Etat central la responsabilité de la politique nationale de santé publique. Il planifie l'offre de santé et fixe les standards de couverture sanitaire sur le plan national de même que le « paquet minimum d'activités » (PMA) des soins et préventions. Bien évidemment, même si les dispositions institutionnelles de référence ne l'indiquent pas expressément la commune urbaine peut, en fonction des préférences communales, faire mieux que le PMA.

Fonction de production

Le gouvernement central détermine les normes et standards d'infrastructures et d'équipements des CSPS, CM et CMA. Il fixe également le statut d'emploi du personnel de santé.

La commune urbaine est responsable de la construction, de l'équipement, de l'entretien et de la gestion des formations sanitaires de base. En outre, la prise en charge salariale du personnel de santé lui échoit.

Tutelle ou contrôle du centre

L'ouverture des formations sanitaires de base est soumise à l'autorisation préalable du gouvernement central. En outre, il contrôle le respect des normes et standards en

matière de soins, d'infrastructures et équipements. Enfin, il contrôle la gestion des CSPS, CM et CMA.

Au regard de ce qui précède, les tâches attribuées à la commune en matière de formations sanitaires de base sont plutôt des délégations. Il en découle que la relation est de type "principal- agent".

Pharmacie

Les dépôts pharmaceutiques dans les CSPS et CM, les pharmacies dans les CMA constituent des aspects de la politique sanitaire. Donc, les résultats de l'analyse sont essentiellement les mêmes que ceux des formations sanitaires de base.

Offre

L'Etat central est responsable de la politique pharmaceutique. Il détermine les stocks minimums (quantité et qualité) de l'approvisionnement pharmaceutique afin de permettre aux formations sanitaires de base de mettre en œuvre le PMA. Les communes ont logiquement la possibilité de décider des approvisionnements supplémentaires même si les textes ne prévoient pas explicitement cette possibilité.

Fonction de production

L'Etat central fixe les normes et standards des infrastructures et équipements. Il fixe également le statut du personnel. La commune urbaine est responsable de la construction des infrastructures, de l'acquisition des équipements et de l'entretien. Elle est également responsable de la gestion des dépôts et pharmacies de même que du salaire du personnel.

Tutelle ou contrôle du centre

Le contrôle du centre prend la forme d'autorisation préalable, de contrôle de gestion et du respect des normes en matière pharmaceutique.

Il résulte de ce qui précède que la tâche pharmaceutique est d'une tâche déléguée à la commune urbaine. En conséquence, les relations commune-centre sont de type principal-agent.

Hygiène et salubrité

Offre

La détermination des normes et standards minimums d'hygiène et salubrité publiques est de la compétence du gouvernement central ainsi qu'il résulte des dispositions du Code de l'hygiène publique (loi n°22-2005/AN du 24/05/2005). La commune urbaine

est responsable de la fixation des normes spécifiques dans l'espace communal. En outre, en fonction des préférences locales, la commune a la possibilité de fixer des standards d'hygiène de niveau supérieur au minimum déterminé par le centre. Mais, cette dernière possibilité est implicite en ce sens qu'elle ne figure pas dans la norme de référence.

Fonction de production

Le centre fixe les normes et standards des infrastructures et équipements. La commune est responsable de la construction des infrastructures, de l'acquisition des équipements et de l'entretien. Elle est également responsable de la mise en œuvre des mesures d'hygiène et de salubrité dans son ressort territorial de même que du paiement des salaires du personnel.

Tutelle ou contrôle du centre

Le gouvernement central supervise les activités en matière d'hygiène et contrôle le respect des normes de référence.

En somme, la tâche d'hygiène et de salubrité est une délégation à la commune urbaine. Mais, par rapport aux autres tâches du domaine de la santé, la commune est relativement plus autonome en matière d'hygiène et salubrité publique.

3. Domaine culture, loisirs, jeunesse et sports

La classification des tâches de ce domaine peut se décliner de la façon suivante :

F- Culture, loisirs, jeunesse et sports

FF- Culture et loisirs

FFF- Musées et bibliothèques

FFF- Archives

FFF- Sites et Monuments

FF- Jeunesse et Sports

FFF- Jeunesse

FFF- Sports

Culture et loisirs

Les résultats de l'analyse sont les mêmes pour les trois subdivisions de tâches de la tâche "culture et loisirs", c'est-à-dire "musées et bibliothèques", "archives", "sites et monuments".

Offre

L'Etat central est responsable de l'orientation générale de la politique nationale en matière de culture et loisirs de même que de l'élaboration des normes générales. La commune urbaine est responsable des normes spécifiques et du pilotage de l'offre.

Fonction de production

L'Etat central fixe les normes générales des infrastructures et équipements en ce qui concerne les trois subdivisions de tâches. La commune urbaine est responsable de la construction, de l'équipement, de l'entretien et de la gestion des musées, bibliothèques, archives, sites et monuments. Elle est également responsable du personnel. Ainsi, il fixe les statuts et paie les salaires.

Tutelle ou contrôle du centre

Le centre contrôle le respect des normes. Ce contrôle est un contrôle de légalité exercé a posteriori.

Les développements précédents révèlent que la commune urbaine est autonome en matière de pilotage de l'offre et des fonctions de production des trois subdivisions de tâches. Autrement dit, ces trois tâches constituent des dévolutions.

Jeunesse et sports

Cette tâche est constituée des subdivisions "jeunesse" et "sports" mais les résultats de l'analyse sont identiques pour les deux.

Offre

L'Etat central est responsable de l'orientation politique et des normes générales. La commune est responsable des normes spécifiques et du pilotage de l'offre.

Fonction de production

L'Etat central fixe les normes générales en matière d'infrastructures et d'équipements sportifs de même qu'en matière d'activités de jeunesse. En outre, il est responsable de la formation et du statut du personnel. La commune est responsable de la construction, de l'équipement, de l'entretien et de la gestion. Elle est également responsable des salaires du personnel.

Tutelle ou contrôle du centre

L'Etat supervise les activités des structures de jeunesse et sports. Il exerce un contrôle de légalité a posteriori.

La Commune urbaine est autonome en matière de jeunesse et sports. Mais, cette autonomie est plus encadrée que dans le cas de la tâche "culture et loisirs". En revanche, la tâche "jeunesse et sports" peut tout de même être considérée comme étant une dévolution.

4. Etat civil

La tâche d'état civil est un aspect du domaine de l'administration générale dont la classification peut se présenter de la façon suivante :

F- Administration générale

FF- Etat civil

Offre

Les prestations en matière d'état civil sont codifiées par l'Etat central à travers le Code des Personnes et de la Famille (CPF) adopté suivant Zatu N°AN VII-13/PF/PRES du 16/11/89. En outre, l'Etat central est responsable du pilotage de l'offre de prestation d'état civil et de l'organisation territoriale des lieux de délivrance desdites prestations.

Fonction de production

L'Etat central fixe les standards en matière de registres d'état civil de même que les normes de gestion desdits registres. Il détermine également les normes en matière d'actes et autres certificats d'état civil. Enfin, l'Etat central est responsable de la nomination des officiers d'état civil. La commune est responsable de la gestion des centres (principaux ou secondaires) d'état civil. Elle assure également la prise en charge salariale du personnel.

Tutelle ou contrôle du centre

Tutelle a priori et a posteriori exercé par l'autorité judiciaire (procureur du Faso) territorialement compétente.

Au regard des éléments ci-dessus, on peut retenir que la tâche d'état civil est une tâche déléguée à la commune urbaine. De ce fait, les relations entre la commune et l'Etat central en matière d'état civil sont de type "principal- agent".

Les résultats d'ensemble du test d'analyse sont synthétisés dans le tableau 3.6 ci-dessous :

Tableau 3.6 : Synthèse des résultats du test d'analyse des tâches

Tâches	Modalités institutionnelles		Résultats du test	
	Dév.*	Dél. **	Dév.	Dél.
Education				
Enseignement préscolaire	X			X
Enseignement primaire	X			X
Alphabétisation	X			X
Santé				
Formations sanitaires de base	X			X
Pharmacie	X			X
Hygiène et salubrité	X			X
Culture, jeunesse, sports et loisirs				
Musées et bibliothèques	X		X	
Archives	X		X	
Sites et monuments	X		X	
Jeunesse et sports	X		X	
Etat civil		(X) ⁸¹		X

Source : auteur

*Dév. : Dévolution ; **Dél : Délégation ; X : renseigne sur la modalité de la tâche concernée.

Les résultats du test (tableau 3.6) montrent que toutes les tâches des domaines de l'éducation et de la santé sont des délégations de tâches à la commune urbaine. Ce qui ne correspond pas aux dispositions du CGCT qui, elles, considèrent que lesdites tâches sont toutes des dévolutions. Par contre, les tâches du domaine de la culture, jeunesse, sports et loisirs se sont révélées être positives au test.

Toutefois, il convient de relever les limites des résultats générés par le test :

La première limite tient au caractère théorique du modèle d'analyse. En effet, les résultats de l'analyse ne révèlent que le niveau de cohérence de la dévolution institutionnelle des tâches à

⁸¹ La parenthèse s'explique par le fait que le législateur considère la tâche d'état civil comme une tâche attribuée en "propre" au maire et à ses adjoints et non comme une tâche transférée à la commune urbaine personne morale de droit public.

la commune urbaine par rapport au modèle théorique. En d'autres termes, on pourrait dire que les résultats du test mettent en évidence le niveau de cohérence "externe" de la dévolution institutionnelle. Ils ne disent rien sur la cohérence "interne". Cette dernière ne pouvait être réalisée que sur la base d'un modèle institutionnel de dévolution. Mais, comme relevé précédemment, le législateur n'a décliné aucune dimension de la dévolution permettant d'en faire un modèle d'analyse. Donc, il ne s'agit pas de tirer une conclusion générale et définitive pour dire que telle tâche transférée à la commune urbaine est une dévolution et que telle autre est une délégation. Il s'agit d'indiquer simplement que parmi les tâches qui, du point de vue de la loi, sont toutes des dévolutions certaines sont en cohérence avec le modèle théorique utilisé et d'autres non. Cette précision est d'autant plus importante que rien ne permet de dire que le législateur a la même conception de la notion de dévolution que celle sur laquelle s'est fondé le modèle théorique. Du reste, du fait qu'il n'y a pas qu'une seule décentralisation mais plutôt une diversité selon le contexte spécifique de chaque pays, de la même façon il n'y a certainement pas qu'une seule conception des modalités de la décentralisation : il y a, sans doute, autant de conceptions des modalités de la décentralisation qu'il y a de décentralisation. La seconde limite réside dans le fait que l'analyse n'a concerné que quelques tâches de la commune urbaine ayant fait l'objet du décret (2006-209) d'application du CGCT plus la tâche d'état civil. Autrement dit, l'analyse n'a pas pris en compte la majorité des tâches de la commune urbaine, encore moins les tâches de la commune rurale, ni celles de la région. Pour cette raison les résultats n'ont qu'une portée limitée.

Le but premier de ce chapitre 3 était de décrire et analyser les tâches attribuées par la loi aux collectivités territoriales. Mais, comme toute analyse suppose une grille d'analyse, la première section du chapitre a été consacrée à la recherche d'une grille de lecture théorique. Cette partie théorique a révélé deux choses : premièrement, en matière de critères de décentralisation la théorie ne propose pas de critères "magiques" qui soient indiscutablement valables dans tous les contextes de décentralisation. En revanche, le fédéralisme financier dit de deuxième génération propose une méthodologie cohérente et pragmatique en matière de décentralisation des fonctions. Cette méthodologie suppose, entre autres, que les critères retenus dans un contexte donné de décentralisation le soient de façon explicite avec des contenus précis convenus d'accord par tous les acteurs impliqués dans le processus de décentralisation. Deuxièmement, la théorie avance trois modalités de décentralisation "top-down" mais seulement deux se sont avérées plus pertinentes comme étant des modalités de

décentralisation dans le contexte d'un Etat unitaire de tradition administrative française. Ces deux modalités sont la dévolution et la délégation.

La seconde section du chapitre a décrit sous un premier point les tâches attribuées aux collectivités territoriales. Cette description a concerné également le seul critère et la seule modalité de la décentralisation consacrés par la loi, c'est-à-dire, respectivement, la subsidiarité et la dévolution. Pour ce qui concerne la subsidiarité, le législateur ne lui donne ni définition ni dimension précise permettant d'appréhender son caractère opératoire en tant que critère de transfert des tâches. Du reste, la question de sa pertinence en tant que critère de transfert des tâches dans une décentralisation descendante demeure largement ouverte. Quant à la dévolution, non seulement elle n'a pas été définie par la loi, mais en plus ses dimensions n'ont pas été déclinées. En revanche, une lecture croisée de certaines dispositions institutionnelles a permis d'inférer que pour le législateur toutes les tâches transférées aux collectivités territoriales étaient des dévolutions. Le dernier point de cette seconde section a consisté en une lecture analytique du transfert des tâches. Dans cette perspective, les enseignements tirés de la description ont d'abord été analysés. Ensuite, sur la base d'un modèle théorique de référence une analyse de certaines tâches institutionnellement dévolues à la commune urbaine a été réalisée. Les résultats du test d'analyse révèlent que les tâches du domaine de la culture, jeunesse, sports et loisirs sont en cohérence avec le modèle théorique de dévolution. Par contre, en référence au même modèle théorique, les tâches des domaines de l'éducation et de la santé s'avèrent plutôt être des délégations que des dévolutions. Enfin, l'état civil attribué en "propre" au maire et à ses adjoints par la loi est, suivant la perspective du modèle, une tâche déléguée à la commune. Cependant, il convient de préciser que les résultats générés par le test ont des limites tenant, d'une part au caractère théorique du modèle utilisé et d'autre part au fait que l'analyse n'a concerné que quelques tâches de la commune urbaine. Autrement dit, les résultats ne permettent pas de tirer des conclusions générales.

Au total, on peut retenir que la détermination de critères précis de transfert des tâches de même que la clarification des modalités de la décentralisation demeurent des questions posées qui nécessiteraient des réponses institutionnelles explicites.

4. Le transfert des ressources

Comme suite logique au transfert des tâches, le présent chapitre aborde la problématique du transfert des ressources entendu au sens du transfert de fiscalité et des transferts budgétaires. Le but général du chapitre est de faire la description et l'analyse de ces deux types de transferts institutionnellement réalisés au profit des collectivités territoriales. Mais, la question de l'attribution des ressources aux collectivités territoriales et leur autonomie en la matière est étroitement liée à la problématique de la procédure budgétaire desdites collectivités. De ce fait, cette question ne saurait être exhaustivement analysée tout en faisant l'impasse sur cette dernière problématique. Aussi, le chapitre comporte-t-il trois sections :

La première section passe en revue la littérature relative aux justifications, critères et modalités économiques de répartition des impôts et des transferts budgétaires dans un maillage administratif à plusieurs niveaux. Cette revue théorique sert ultérieurement de grille de lecture pour l'analyse.

La deuxième section est consacrée aux ressources attribuées par le législateur aux collectivités territoriales. Son premier point fait la description générale des ressources transférées tandis que le deuxième propose une lecture en économie institutionnelle de ces mêmes ressources. Le dernier point de la section consiste en une analyse économique des impôts et transferts budgétaires en ayant comme fil conducteur la grille de lecture théorique de même que les enseignements des deux premiers points de la section.

La troisième et dernière section décrit et analyse la procédure budgétaire des collectivités territoriales afin d'appréhender la portée des capacités décisionnelles desdites collectivités en matière de gestion budgétaire.

4.1. L'approche théorique du transfert des ressources

Les justifications, critères et modalités de transfert des ressources sont théoriquement appréhendés de façon différenciée selon qu'il s'agit des impôts, des redevances d'utilisation ou des transferts budgétaires. De ce fait, la section est subdivisée en trois sous-sections dont la première est consacrée aux impôts, la deuxième aux redevances d'utilisation et la dernière aux transferts budgétaires.

4.1.1 Le transfert des impôts

La décentralisation pour être cohérente implique qu'aux tâches dévolues aux collectivités territoriales correspondent des impôts locaux adéquats et dynamiques attribués en propre auxdites collectivités afin de leurs permettre de financer leurs choix dépensiers. Mais, sous l'angle théorique plusieurs modalités de répartition des impôts entre niveaux de gouvernement de même que plusieurs critères de détermination d'un "bon" impôt local sont proposés. Modalités de répartition (4.1.1.1) et critères de détermination du "bon" impôt local (4.1.1.2) sont successivement évoqués ci-dessous. Après quoi, une fonction d'objectifs de répartition des impôts est proposée (4.1.1.3). Le dernier point (4.1.1.4) est une indicative évocation de deux exemples d'impôts locaux.

4.1.1.1 Les modalités de répartition des impôts

Le vocable employé pour définir les modalités de répartition des compétences fiscales entre niveaux de gouvernement est souvent variable d'un auteur à un autre ou suivant le véhicule linguistique employé (par exemple les termes anglo-saxons traduits en français renvoient quelques fois à des contenus différents ou vice-versa). Mais, à partir d'une lecture croisée de trois sources complémentaires sur la question, on peut retenir trois catégories de modalités (Ebel et Yilmaz, 2001 ; Blöchliger et King, 2006 ; Dafflon et Madiès, 2008 :44) :

- 1) L'impôt exclusif : dans cette modalité, un seul niveau de gouvernement exploite de façon exclusive l'assiette fiscale, maîtrise les taux d'imposition et perçoit l'intégralité du produit fiscal. Il faut signaler que cette modalité est également désignée sous l'appellation d'« impôts propres ».
- 2) L'impôt partagé (ou « shared tax ») : dans ce cas, plusieurs niveaux de gouvernement ont accès à la même assiette ou même base. Mais, cette modalité a des variantes internes :
 - i) la première variante correspond à la souveraineté fiscale, c'est-à-dire que chaque niveau de gouvernement a le « (...) *droit d'inventer des impôts, c'est-à-dire, de définir les assiettes des impôts, le cercle des assujettis, le mode de calcul et le barème des taux (...), ainsi qu'au droit de lever l'impôt ; en d'autres termes de l'encaisser et de gérer, en première instance tout au moins, le contentieux fiscal* » (Dafflon, 2005: 43). Cependant, la souveraineté peut être partielle ou limitée lorsqu'un niveau de gouvernement n'a que la maîtrise

- de certains critères de la pleine souveraineté fiscale. Par exemple, le « shared tax base » qui implique qu'une même assiette fiscale soit partagée conjointement par plusieurs niveaux de gouvernement dont chacun fixe librement le taux d'imposition s'inscrit dans la souveraineté partielle.
- ii) La flexibilité fiscale constitue la deuxième variante. Elle a lieu lorsqu'un niveau de gouvernement ne peut décider que sur le coefficient d'impôt, les autres variables (base, déduction et barème) de l'équation⁸² fiscale restant identiques. Par exemple, le système des centimes additionnels (ou peggyback tax) peut être rangé dans cette modalité de la flexibilité fiscale.
 - iii) La troisième et dernière modalité correspond à la fiscalité obligatoire. Cette modalité a lieu lorsqu'un niveau inférieur de gouvernement ne peut opérer librement des choix fiscaux et qu'il est tenu de lever l'impôt conformément à des règles fixées par un échelon supérieur de gouvernement. Etant entendu en revanche que la totalité des produits de l'impôt est acquise au niveau inférieur de gouvernement.
- 3) Part aux recettes (ou revenue sharing) : dans cette modalité l'assiette et les taux d'imposition sont déterminés par le niveau supérieur de gouvernement qui encaisse les recettes fiscales et dont une proportion fixe est allouée à l'échelon inférieur de gouvernement. Deux variantes du « revenue sharing » peuvent être notées :
- i) la première variante renvoie au principe de dérivation. Autrement dit, le partage du produit fiscal se fait selon le critère d'origine dudit produit de telle sorte que le niveau inférieur de gouvernement ne reçoit que tous ou partie des impôts perçus dans sa juridiction.
 - ii) la seconde variante implique une méthode fondée sur une clé de répartition du produit fiscal. Ladite clé pouvant prendre en compte des variables démographiques (chiffre de population) ou inclure des éléments dont le but est de réduire les différences de potentiels fiscaux. Autrement dit, le but de cette dernière formule est de faire une péréquation des ressources.

⁸² En rappel, la formule de l'équation fiscale se décline de la façon suivante : $T = t \times (B - D) \times k$ avec T : rendement fiscal ; t : barème des taux ; B : base ou assiette ; D : paramètre de personnalisation de l'impôt (déduction, dépenses fiscales etc.) ; k : coefficient annuel d'équilibre du budget.

Deux remarques pour conclure sur ce point des modalités :

- ✓ Premièrement, il convient de noter que dans un système de gouvernement à plusieurs niveaux, la première modalité (impôt exclusif) ci-dessus évoquée est en fait plutôt rare. En revanche, ce qui l'est moins c'est la modalité de l'impôt partagé. Or, cette dernière modalité peut être source d'effets externes négatifs sur l'autonomie fiscale des niveaux inférieurs de gouvernement. Ces externalités connues en théorie sous l'appellation d'externalités fiscales verticales surviennent lorsque la décision fiscale d'un échelon de gouvernement influe sur la contrainte budgétaire d'un autre échelon de gouvernement (Dafflon et Madiès, 2008 :48). Ainsi que le notent ces deux auteurs, les externalités fiscales verticales peuvent survenir dans les trois cas suivants : premièrement, lorsque les impôts prélevés par un échelon de gouvernement donnent droit à un crédit d'impôt ou à une déduction fiscale pour un autre niveau de gouvernement. Deuxièmement, lorsque deux ou plusieurs niveaux de gouvernements accordent des exonérations fiscales. Le troisième et dernier cas a lieu lorsque plusieurs niveaux de gouvernement font des prélèvements sur une même base d'imposition. Ce dernier cas qui correspond à une superposition fiscale⁸³ peut avoir des incidences négatives en termes de surexploitation de la base commune, mais aussi en termes d'iniquité fiscale résultant de la double imposition de certains contribuables. Des règles de coordination peuvent permettre de corriger les doubles impositions. Mais, lorsque lesdites règles sont décidées par le niveau supérieur de gouvernement, elles peuvent ne pas être neutres sur la souveraineté fiscale du niveau inférieur de gouvernement tout en mettant sous contrainte les décisions budgétaires de ce dernier.
- ✓ Le concept de souveraineté fiscale du niveau local de gouvernement, même à son plus haut degré ne peut, en pratique, qu'être relatif. En effet, une des conséquences de la souveraineté est de mettre en concurrence les collectivités locales entre elles ce qui peut influencer à des degrés divers les décisions fiscales des unes et des autres. En d'autres termes, la concurrence fiscale est susceptible de réduire les souverainetés fiscales des différentes collectivités territoriales concurrentes.

⁸³ Pour une succincte et récente revue de littérature sur la question de la superposition fiscale voir Dafflon et Madiès (2008 :49-51).

4.1.1.2 Les critères du "bon" impôt local

Tout comme dans le cas des tâches, la répartition des impôts dans un système de gouvernement à plusieurs niveaux devrait être réalisée suivant des critères précis. Sous ce rapport, le but premier de ce point est de décliner les critères théoriques du "bon" impôt local et d'esquisser une catégorisation des impôts auxquels peut renvoyer cette notion du "bon" impôt local. Mais, les critères théoriques de détermination de l'impôt local sont eux-mêmes fondés sur des principes généraux qui, selon la théorie du fédéralisme financier, devraient commander l'affectation des impôts aux différents échelons de gouvernement. Lesdits principes sont préalablement exposés.

A/ Principes généraux d'affectation des impôts

La théorie lie la problématique de répartition des impôts dans un système de gouvernement à plusieurs paliers à celle des trois « bureaux » du secteur public que sont la stabilisation, la redistribution et l'allocation des ressources. Ainsi, elle avance quatre principes généraux d'affectation des impôts plus un cinquième relatif aux redevances d'utilisation qui sera évoqué ultérieurement sous le point consacré à ces redevances. Ces principes ont été identifiés par Musgrave (1983 et 2000) cité par Dafflon et Madiès (2008 : 45-47). Lesdits principes qui ont été également repris par Ebel et Yilmaz (2001) se présentent ainsi qu'il suit :

- ✓ Les impôts contribuant à la stabilisation macroéconomique doivent être prélevés par le gouvernement central.
- ✓ Les impôts dont le but est la redistribution interindividuelle doivent relever du gouvernement central, lorsque les bases sont susceptibles de mobilité ou lorsque le fait générateur de l'imposition s'origine dans plusieurs juridictions.
- ✓ Les bases d'imposition qui font l'objet d'une forte répartition inégalitaire sur le territoire national devraient être centralisées. Par exemple, l'imposition des ressources naturelles localisées dans certaines régions d'un pays donné illustre ce type de fiscalité. En effet, la centralisation d'un tel prélèvement pourrait se justifier pour des raisons d'équité interrégionale.
- ✓ Les collectivités territoriales devraient imposer des bases faiblement mobiles afin d'éviter la concurrence fiscale et/ou la concurrence budgétaire. En effet, même si la définition stricte de l'impôt l'assimile à une prestation pécuniaire sans contrepartie directe, il faut remarquer qu'il a tout de même une

contrepartie indirecte que sont les biens et services collectifs offerts. Dans cette perspective et partant de l'hypothèse du « vote par les pieds » (Tiebout, 1956), les citoyens/contribuables sont censés choisir leur lieu de résidence en mettant en balance les impôts payés et les biens et services collectifs offerts.

B/ Les critères du "bon" impôt local

L'impôt a pour but de fournir aux collectivités locales des recettes afin de financer les besoins des citoyens locaux. Mais, l'impôt local devra, en outre, promouvoir l'efficacité, favoriser l'équité et l'autonomie locale. De même, cette fiscalité devra être transparente et encourager la responsabilité budgétaire (Gilbert et Guengant, 1998 :7). Le "bon" impôt local est donc l'impôt qui répond aux critères de l'efficacité, de l'équité, de l'autonomie locale, de la transparence tout en ayant un bon rendement. De même, il devra être visible et non exportable. En somme, la théorie distingue essentiellement six critères pour caractériser le "bon" impôt local ainsi qu'ils sont successivement évoqués ci-dessous.

✓ L'équité

Le critère de l'équité fiscale est une modalité de mise en œuvre d'un des grands principes de financement du secteur public qu'est le principe de la capacité contributive. Etant entendu que ce principe vise à répartir la charge fiscale entre les contribuables lorsqu'il n'est pas possible d'établir une relation directe, explicite et causale entre le montant de l'impôt et les avantages retirés de l'usage des BCL. De ce fait, la charge du prélèvement fiscal devra être distribuée équitablement entre les contribuables. Mais, l'équité de la perception fiscale se décline sous deux angles qu'il convient de distinguer : premièrement, l'équité verticale qui implique qu'à capacité contributive différente les contribuables devront acquitter des impôts différents ; deuxièmement, l'équité horizontale qui signifie que les contribuables ayant les mêmes capacités contributives paient les mêmes montants d'impôt. Ce deuxième aspect de l'équité soulève un autre problème d'équité territoriale entre les individus. En effet, quel traitement faut-il réserver aux contribuables dotés des mêmes capacités contributives mais qui sont localisés dans des collectivités territoriales différentes et qui, de ce fait, sont bénéficiaires de BCL différents ? La solution pourrait résider dans la mise en œuvre d'une coordination fiscale efficace.

En somme, l'équité suppose l'adoption d'assiettes et de barèmes de taux adaptés au but poursuivi qui est de faire en sorte que chaque contribuable paie l'impôt à hauteur de sa

capacité contributive et non en fonction d'une consommation effective de biens collectifs locaux. Pour autant, cette équité fiscale, qui vise à réaliser une certaine justice sociale, ne peut se fonder que sur des jugements de valeurs, ceci dans la mesure où il n'existe pas de critère objectif de définition d'un degré approprié d'inégalité entre contribuables.

✓ L'efficacité

L'efficacité qui « *vise à maximiser les performances productives de l'économie pour une distribution donnée des revenus et des patrimoines* » doit être entendue dans la perspective de la fiscalité locale selon deux sens complémentaires (Gilbert, Guengant, 1998 :19- 24) :

- i) l'efficacité allocative qui implique qu'« *à la marge, l'utilité du dernier franc dépensé doit être identique dans tous ses usages alternatifs* » de telle sorte qu'« *aucun transfert sectoriel d'activités, par exemple l'augmentation des consommations collectives au détriment des consommations privées, donc l'alourdissement de la pression fiscale, ne permet d'accroître le bien-être social* ». Ceci, étant entendu que tout prélèvement fiscal pour financer, par exemple, un bien collectif local s'accompagne nécessairement d'une réduction de la consommation privée à concurrence dudit prélèvement. Ainsi, un impôt local efficace sera celui qui favoriserait une affectation optimale des ressources entre consommations alternatives de telle sorte que l'utilité sociale créée par la production d'un BCL à travers l'impôt soit supérieure à l'utilité sociale détruite.
- ii) L'efficacité territoriale ou spatiale qui implique que l'impôt local ne devra pas être cause de mobilité des personnes pour de pures raisons fiscales. En d'autres termes, les migrations intercollectivités devront être justifiées pour des raisons (exemple : activités professionnelles) autres que pour capter des avantages fiscaux.

Toutefois, même appréhendée suivant ses deux entendements, l'efficacité de l'impôt local semble dépourvue de portée pratique. En effet, étant donné que les utilités sont de l'ordre du subjectif et dépendent des préférences individuelles, les critères de l'optimalité qui y sont attachés sont difficilement mesurables. Dans un système démocratique, le vote peut constituer une solution plus ou moins commode pour permettre l'expression des préférences individuelles tout en constituant un moyen d'arbitrage entre lesdites préférences. Mais, cela suppose que le vote lui-même conduise à un choix efficace permettant l'égalisation des utilités marginales. Ce qui n'est pas toujours, nécessairement, le cas puisque le résultat du vote dépend de la performance de l'organisation institutionnelle de son processus. Par

exemple, les referendums financiers dans les cantons suisses peuvent être considérés comme des formes d'organisations institutionnelles beaucoup plus performantes pour générer des choix collectifs plus efficaces. Par contre, dans une démocratie représentative où de tels referendums n'existent pas, il revient aux élus locaux d'apprécier les besoins des citoyens. Evidemment, dans un tel processus, l'efficacité des choix collectifs peut être contrariée par de nombreux biais résultants de la relation d'agence entre élus et citoyens/électeurs : aléas moral, sélection adverse etc. Au total, l'efficacité de la fiscalité locale dépendra en définition de l'efficacité des institutions mise en place en matière budgétaire, fiscale et d'organisation du territoire.

✓ L'autonomie locale

Le concept d'autonomie locale est polysémique. En effet, l'autonomie locale a une définition variable suivant les disciplines scientifiques ou suivant les auteurs à l'intérieur d'une même discipline. Cependant, dans une perspective générale on peut retenir la définition proposée par la Charte européenne de l'autonomie locale. Ainsi, selon l'article 3, al.1 de ladite Charte, l'autonomie locale est « *le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques* » (Conseil de l'Europe, 1996). Cette définition générale révèle bien que le concept d'autonomie peut comporter plusieurs facettes dont il peut en résulter des imprécisions. Mais, l'autonomie locale dont l'impôt local devra favoriser la promotion est l'autonomie financière qui est considérée comme étant réalisée lorsqu'une collectivité locale est en mesure d'obtenir par ses propres moyens les ressources financières dont elle a besoin, sans recourir ou dépendre d'autres collectivités, situées à un niveau supérieur ou à un même niveau de gouvernement (Dafflon, Perritaz, 2000a : 4). Dans cette perspective, pour que l'impôt local favorise l'autonomie locale, il faudrait que les collectivités territoriales aient une certaine souveraineté en matière fiscale, c'est-à-dire qu'elles aient la liberté de moduler les impositions locales selon les préférences locales. Toutefois, la souveraineté fiscale est nécessaire mais elle n'est pas suffisante pour conférer une véritable autonomie financière aux gouvernements locaux. En effet, l'autonomie que la souveraineté fiscale peut conférer dépend du rendement de l'imposition locale et de la proportion que les ressources d'impôt représentent dans les ressources totales nécessaires à la couverture du budget local. De ce fait, pour que l'impôt local puisse conférer une véritable autonomie locale, il faudrait, idéalement, que le niveau local soit fiscalement souverain

(totalement ou partiellement) et que cette souveraineté porte sur des catégories d'impôts ayant des bases dynamiques et des rendements élevés représentant des proportions importantes dans les recettes totales. Sous ce rapport, la flexibilité fiscale (voire la fiscalité obligatoire) pourrait également conférer une certaine autonomie financière au niveau local, pour autant qu'elle concerne des impôts ayant des rendements élevés et dont le niveau local peut disposer librement des produits. Au total, l'impôt local devra, idéalement, conférer une autonomie fiscale (et non forcément la souveraineté fiscale⁸⁴) ou plus largement une autonomie financière au niveau local de gouvernement.

✓ **La transparence**

L'impôt local devra être transparent tant du point de vue de son assiette, de son barème que de l'encaissement de son produit. Pour ce faire, il devra être porté par un système fiscal administré de manière transparente et au moindre coût. Cette transparence fiscale nécessite la mise en place d'une structure comptable et d'un plan comptable soumis à des règles précises. Elle implique également que le budget et les comptes locaux soient organisés de la même manière. De même, ces documents (budgets, comptes) devront être publiés et accessibles au public. Enfin, la transparence implique que les règles d'audit et de contrôle budgétaire et/ou comptable soient connues et pratiquées. En somme, la transparence fiscale suppose la mise à la disposition des citoyens d'une information aussi parfaite que possible sur le système fiscal afin que lesdits citoyens/contribuables puissent opérer des choix collectifs optimaux à travers le vote.

✓ **Le rendement**

Le critère de rendement de l'impôt local se décline suivant deux facettes complémentaires : premièrement, il signifie que l'impôt local devra dégager les recettes fiscales attendues pour permettre le financement des dépenses des collectivités locales, c'est-à-dire que l'imposition devra garantir l'autonomie financière du niveau local. Deuxièmement, le rendement implique la minimisation des coûts d'administration de la perception de l'impôt. Ces coûts étant entendus des coûts de l'administration fiscale (assiette, liquidation, recouvrement, contrôle), mais aussi, des coûts que les contribuables devront supporter pour acquitter leurs obligations fiscales.

⁸⁴ Pour une lecture plus complète sur la distinction entre souveraineté fiscale et autonomie fiscale voir Dafflon et Madiès (2008 : 67-68).

✓ La visibilité et le caractère non exportable

L'impôt local devra, idéalement, être visible pour les contribuables/électeurs mais aussi non exportable sur des résidents extérieurs à la collectivité territoriale qui opère le prélèvement. La visibilité de l'impôt favorise la responsabilisation des gouvernements infranationaux puisqu'elle suppose que les biens et services offerts en contrepartie⁸⁵ (en quantité et/ou en qualité) des prélèvements soient également visibles pour les électeurs/contribuables, sauf à vouloir provoquer l'incivisme fiscal et/ou l'élection d'autres candidats aux prochaines échéances électorales ou encore le « vote par les pieds ». Le caractère non exportable de l'impôt local empêche une rupture du lien entre prestations et financements. Si donc l'impôt est non exportable, les citoyens/contribuables sont plus sensibilisés aux coûts des prestations, ce qui permet d'éviter des demandes excessives et non rationnelles en biens et services.

En guise de conclusion sur les critères théoriques du "bon" impôt local, il convient de faire remarquer qu'il serait difficile qu'un système fiscal puisse répondre effectivement et de façon satisfaisante à tous ces critères en même temps. Du reste, certains de ces critères sont susceptibles d'entretenir des relations contradictoires. Par exemple, la relation entre le critère d'équité et celui de l'efficacité de la fiscalité locale pourrait s'inscrire dans l'ordre du dilemme pour les collectivités territoriales. En effet, alors que l'équité vise à assurer et/ou préserver une certaine justice sociale à travers le prélèvement fiscal, l'efficacité vise, quant à elle, à garantir une meilleure performance productive de l'économie locale. Autrement dit, les collectivités locales devraient avoir une politique fiscale qui puisse concilier performance économique et justice sociale. Pourtant, ces deux objectifs pourraient se concurrencer tant du point de vue des moyens de mise en œuvre que du point de vue des résultats de telle sorte que la réalisation de l'un d'eux supposerait des sacrifices aux dépens de l'autre. En somme, on peut convenir avec Gilbert et Guengant (1998 :22) que toute fiscalité efficace pourrait être coûteuse en termes d'équité de même que toute fiscalité équitable pourrait l'être en termes d'efficacité.

4.1.1.3 Fonction d'objectifs de répartition des impôts

La plupart des auteurs partagent l'idée selon laquelle il n'existe pas un modèle optimal de répartition des impôts au niveau infranational de gouvernement qui soit valable en tout lieu et

⁸⁵ Il s'agit bien entendu d'une contrepartie indirecte en ce sens que l'impôt, stricto sensu, est sans contrepartie directe.

en tout temps. En revanche, on peut adopter une méthodologie cohérente de répartition des impôts entre paliers de gouvernement à partir de la définition d'une fonction d'objectifs permettant de répondre aux questions essentielles. Tel est le but de la matrice 4.1 ci-après. Elle comprend en première ligne, les arguments de la fonction d'objectifs et les différents niveaux de gouvernement. En première colonne de gauche, on a quatre blocs d'arguments reprenant l'essentiel des critères du "bon" impôt local précédemment exposés auxquels d'autres arguments ont été ajoutés pour tenir compte de tous les niveaux de gouvernement. Ces arguments ne sont qu'indicatifs même si en l'état ils peuvent permettre de faire le tour de la problématique de répartition des impôts. Ainsi, certains arguments pourraient être écartés et d'autres ajoutés suivant le contexte. L'essentiel est que tous les arguments soient préalablement débattus et adoptés par l'ensemble des parties à la décentralisation (Etat central, régions, communes) avant l'évaluation de la matrice. En plus, il faudrait que le contenu de chaque bloc d'arguments et de chaque argument soit explicité afin que les acteurs aient la même grammaire. En somme, une telle démarche participative est une application du principe de subsidiarité dont l'un des piliers réside dans le droit des acteurs à participer aux processus de décision.

Tableau 4.1 : Matrice d'une fonction d'objectifs de répartition des impôts

Arguments	Etat central	Régions	Communes
Souveraineté fiscale <ul style="list-style-type: none"> ✓ Maîtrise de la souveraineté ✓ Marge de manœuvre financière 			
Efficience allocative <ul style="list-style-type: none"> ✓ Neutralité ou efficacité géographique ✓ Efficacité allocative ✓ Rendement (coûts administratifs) ✓ Transparence 			
Équité (éthique) <ul style="list-style-type: none"> ✓ Capacité contributive vs. utilisateur-payeur ✓ Capacité financière des collectivités ✓ Coûts des biens sous tutelle ✓ Préférences locales 			
Autonomie budgétaire <ul style="list-style-type: none"> ✓ Équilibre budgétaire ✓ Impôts partagés vs. Part aux recettes ✓ Transferts budgétaires 			

Source : adapté de Dafflon (2004 : 8)

Le contenu de la matrice (tableau 4.1) peut être explicité de la façon suivante :

- ✓ Bloc souveraineté fiscale : La notion de souveraineté fiscale a déjà été explicitée (cf. 4.1.1.1). Mais, les deux arguments de ce bloc renvoient à deux aspects différents de la question. Ainsi, l'argument de la « maîtrise de la souveraineté », renvoie à la question de savoir si les gouvernements infranationaux peuvent décider librement sur l'assiette, sur le taux ou sur d'autres éléments de l'impôt (par exemple coefficient annuel) ? L'autre aspect, la « marge de manœuvre financière » décline l'angle économique des problèmes à résoudre. Concrètement, il s'agit de répondre à la question suivante : est-ce que le développement économique des niveaux de gouvernement fiscalement souverains permet d'agir de manière flexible sur les bases d'impositions ?
- ✓ Bloc efficience allocative : les arguments de ce bloc ont été explicités précédemment sous le point 4.1.1.2.
- ✓ Bloc équité : les arguments sous ce point impliquent des jugements de valeur liés à la définition de l'équité. Dans cette perspective, il s'agit de se demander quelle est la définition de l'équité interrégionale ? Quel acteur (centre ? niveau local ? ou les deux de commun accord ?) fixe cette définition ? Les réponses apportées à ces questions permettront d'opérer un choix entre capacité contributive et utilisateur- payeur qui fait intervenir des jugements de valeur liés à la définition de l'équité. De même, la définition de l'équité devra permettre de savoir si « la capacité financière des collectivités » garantit cette équité. Il en est de même pour les coûts des biens sous tutelle et du respect des préférences locales qui font également intervenir des jugements de valeur.
- ✓ Bloc autonomie budgétaire : l'autonomie budgétaire d'une collectivité territoriale signifie que cette dernière a la capacité « de décider seule, en toute indépendance, les catégories, la quantité et la qualité des prestations qu'elle entend offrir à ses résidents » (Dafflon et Perritaz, 2000a : 7). Ainsi qu'il résulte de cette définition, la question de l'autonomie budgétaire est intimement liée à celle de la souveraineté fiscale ou plus exactement à l'autonomie financière que doit conférer cette dernière. Du reste, c'est en raison de cette relation que se justifie l'inscription du bloc "autonomie budgétaire" dans la matrice. Mais, le lien entre autonomie financière et autonomie budgétaire doit être appréhendé sous deux angles (Dafflon et Madiès, 2008 : 63) : premièrement, sous l'angle de ce que la première conditionne la seconde en vertu

du principe de responsabilité budgétaire. Ce principe signifiant qu'une collectivité territoriale doit assumer les conséquences financières de ses choix dépensiers ou qu'elle ne peut financer des tâches que si elle a les moyens à disposition. Deuxièmement, la relation entre autonomie budgétaire et autonomie financière réside également dans le fait que la nature des tâches assurées par les collectivités territoriales détermine la nature des recettes destinées à leur financement. Il en résulte que la formule séquentielle la plus cohérente en matière de transfert des compétences (tâches et ressources) serait celle qui consisterait à déterminer, préalablement, les tâches à transférer (dévolution et/ou délégation) au niveau local, puis, aussi et surtout, d'attribuer les ressources appropriées pour les financer.

Le graphique du budget décentralisé en fonctionnement représenté ci-après (figure 4.1) permet de mieux expliciter cette logique séquentielle tout en mettant en évidence le lien entre autonomie budgétaire et autonomie financière des paliers inférieurs de gouvernement : en haut dans le boîtier de gauche du graphique figurent les dépenses résultant des fonctions attribuées à la collectivité territoriale, et à droite on a les recettes. On remarquera qu'en regard des BCL choisis en propre par la collectivité (gauche) il y a, à droite, la fiscalité propre. La traduction en termes de transfert des compétences est la suivante : aux tâches dévolues (BCL choisis en propre) à la collectivité territoriale devraient correspondre des impôts "dévolus" (fiscalité propre). Ceci pour respecter le principe de la responsabilité budgétaire qui constitue la toile de fond du lien entre tâche propre et fiscalité propre. En somme, les BCL choisis en propre (dévolution) constituent le véritable domaine de l'autonomie budgétaire de la collectivité territoriale dont la contrepartie est l'autonomie financière qui renvoie à la fiscalité propre (ou impôts "dévolus"). Mais, étant donné que l'autonomie budgétaire de la collectivité territoriale est sous contrainte de l'équilibre⁸⁶ de son budget, une définition précise de la notion d'équilibre budgétaire et les conditions de sa mise ne œuvre devront être, préalablement, déterminées. Après quoi, les questions de quels impôts attribués au niveau local et comment le faire (impôts exclusifs, impôts partagés ou « revenue sharing ») afin de garantir l'autonomie budgétaire ? Ensuite, éventuellement, quels transferts budgétaires (cf. point 4.1.2 ci-après) afin de garantir la cohérence entre l'autonomie budgétaire et les autres objectifs ?

⁸⁶ Pour une analyse plus poussée des différentes conceptions théoriques de l'équilibre budgétaire utilement complétées par une approche pragmatique en référence notamment aux communes voir Dafflon (1998 : 59-109). Pour une approche de la question plus large de discipline budgétaire prenant en compte l'analyse du referendum financier et des règles d'équilibre budgétaire dans les vingt-six cantons suisses voir la thèse de Novaresi (2001).

En somme, la matrice (tableau 4.1 précédent) a voulu identifier des questions, non exhaustives du reste, qui sont susceptibles d'être mises sur la table des discussions en matière de partage des impôts dans le cadre d'une décentralisation. Elle n'apporte pas une réponse quant au choix du/des bon(s) impôt(s) locaux. En revanche, la matrice propose un processus de décision qui garantit :

- que tous les acteurs concernés, Etat central et collectivités territoriales, participent aux choix. Du reste, c'est une des justifications de la présence des colonnes "Etat central", "régions" et "communes" dans la matrice ;
- que la démarche soit conduite de manière cohérente - notamment par une compréhension identique des concepts et critères à travers une même grammaire de lecture ;
- que les éventuelles conséquences contradictoires de tel ou tel impôt soient appréhendées et explicitées ;
- que la pondération des critères et arguments soit le résultat d'arbitrages expliqués et explicites.

Au total, la matrice se veut être un instrument de "dialogue fiscal" permettant de sélectionner et retenir les " bons" impôts locaux selon le contexte de référence. De ce fait, le fondement principal de la démarche est la subsidiarité.

Figure 4.1 : Le budget décentralisé : compétences et déséquilibres

Dépenses	Recettes
<p><u>Répartition des tâches</u> BCL choisi en propre (tâches dévolues)</p> <p>Tâches spécifiques (dévolues ou déléguées)</p> <p>Tâches déléguées</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ En général ✓ incitative 	<p><u>Répartition des ressources</u> Fiscalité propre :</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ impôt(s) exclusif(s) ✓ impôt(s) partagé(s) ✓ choix entre impôts et redevances d'utilisation <p>Redevances d'utilisation</p> <p>Dotations et subventions</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ dotations non affectées ou part aux recettes ✓ subventions spécifiques ou incitatives
<p><u>Déséquilibre de l'offre</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Discordance entre tâches et ressources ✓ Uniformité du système fiscal ✓ Impasse budgétaire <p><u>Déséquilibres de production</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Effets de débordement, d'encombrement ✓ Disparité des coûts <p><u>Déséquilibre de ressources financières</u></p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Dotations budgétaires supplémentaires ✓ idem ✓ idem, ou système de coefficients <ul style="list-style-type: none"> ✓ subventions de corrections ✓ péréquation des charges <ul style="list-style-type: none"> ✓ péréquation des ressources

Source : Dafflon et Madiès (2008 : 65)

4.1.1.4 Les catégories d'impôts locaux

En dehors de la critériologie de l'impôt local précédemment déclinée, la théorie ne donne pas une énumération précise d'impôts à attribuer aux paliers inférieurs de gouvernement qui soit valable dans tous les contextes. Cependant, tenant compte des principes généraux d'affectation des impôts et des critères du "bon" impôt local on peut évoquer de façon indicative deux types d'imposition à savoir l'impôt foncier et l'impôt sur le revenu des ménages.

A/ L'impôt foncier

L'assiette de l'impôt foncier porte sur la valeur vénale ou locative du sol et des immeubles. Cet impôt est considéré comme l'impôt local-type. En effet, le sol est le seul bien marchand immobile par nature (Gilbert et Guengant, 1998: 58). En outre, puisque théoriquement la valeur vénale du patrimoine foncier est censée capitaliser positivement les services rendus par les équipements collectifs locaux et négativement la charge fiscale, on peut dire que l'impôt foncier est conforme au principe du bénéfice (Dafflon et Madiès, 2008 : 54). De même, selon Greffe (1997 :366) cet impôt est aisé à mettre en œuvre au niveau local tout en étant susceptible d'ajustement aux besoins de financement des collectivités locales.

Cependant, certains problèmes sont soulevés relativement à l'impôt foncier. Ainsi en est-il du lien entre le poids de l'impôt et la nature des services rendus qui n'est pas très évident, ce qui peut conduire à des impositions ne tenant pas compte des contraintes économiques sous-jacentes. Mais, cette limite peut être considérée comme étant quelque peu normale pour un prélèvement fondé sur la capacité contributive. Deuxièmement, il est reproché à l'impôt foncier d'être visible ce qui pourrait être source d'incivisme fiscal notamment lorsque les contribuables ne perçoivent pas de contrepartie visible en termes de biens et services locaux. Toutefois, du point de vue des critères du "bon" impôt local, on pourrait dire que la visibilité de l'impôt foncier est plutôt une qualité puisqu'elle peut inciter les décideurs locaux à plus de responsabilité. En effet, pour éviter l'incivisme fiscal et/ou pour éviter de perdre les futures élections, les décideurs locaux seraient plus inciter à décider des offres de prestations en contrepartie de l'impôt et à la satisfaction des contribuables/électeurs. Troisièmement, certains problèmes d'administration de l'impôt foncier, souvent bien réels, sont également relever. On peut citer, entre autres, la question de l'existence d'un cadastre, de la publicité foncière, le problème de l'évaluation et de révision des bases etc. Par exemple, selon Gilbert et Guengant (1998 : 60), jusqu'en 1998, la révision sexennale des bases prévues par la loi

fiscale française n'avait pas été réalisée depuis 1970. Une telle absence d'actualisation qui fige l'assiette fiscale confère à l'impôt foncier un défaut de dynamisme des recettes.

En dépit de toutes ces limites et de ces risques, l'impôt foncier demeure l'un des rares impôts qui répond au mieux à quelques uns des critères du "bon" impôt local.

B/ L'impôt sur le revenu des ménages

Pour la théorie traditionnelle du fédéralisme financier l'impôt sur le revenu des ménages devrait relever du gouvernement central. En effet, ce type d'imposition qui se caractérise par la mobilité de ses bases a généralement une vocation redistributive. Or, si les bases sont mobiles et si les collectivités territoriales font de la redistribution des revenus, il est probable que tous les pauvres convergent vers la collectivité la plus généreuse, les riches, eux, la quitteront ce qui rendra finalement impossible le financement des politiques locales de redistribution (Gilbert et Guengant, 1998 : 62-63). De ce fait, ce type d'impôt ne devra pas être localisé. Cependant, cette position théorique n'est pas exempte de critique : une politique redistributive locale peut se justifier si elle correspond aux préférences locales. En outre, certaines redistributions peuvent exiger des informations détaillées sur les bénéficiaires qui ne peuvent être recueillies que par les gouvernements locaux. Enfin, on peut douter de ce que la migration des individus pour de seules raisons de captation d'avantages fiscaux soit vérifiée dans tous les contextes.

L'impôt sur le revenu, sous réserve, que les collectivités territoriales prélèvent sur la base d'un taux additionnel identique par rapport au taux national, pourrait être intéressant pour le niveau local. En effet, cette imposition à certains avantages (Dafflon et Madiès, 2008 : 54) :

- i) elle est simple à mettre en œuvre puisque la base et le barème demeurent les mêmes à l'échelle nationale ;
- ii) elle peut être ajustée aux besoins budgétaires des collectivités territoriales (sous contrainte de l'équilibre budgétaire) ;
- iii) enfin, elle ne remet pas en cause fondamentalement le concept national de redistribution pour autant que le taux national et le taux uniforme additionnel du niveau local soient fixés de façon adéquate.

Pour prendre un exemple contextuel burkinabè, on peut citer l'impôt unique sur les traitements et salaires (IUTS) perçu au profit de l'Etat central et qui s'applique à l'ensemble des traitements publics et privés, indemnités, émoluments de toute nature. Autrement dit, l'IUTS est acquitté par tous les salariés du secteur officiel (fonction publique et privé formel). Cet impôt présente trois autres avantages supplémentaires :

- i) il fait l'objet d'atténuation à la source et les produits sont reversés mensuellement au trésor public par les employeurs ;
- ii) la majorité des assujettis est constituée de fonctionnaires de l'Etat central dont le nombre est connu en temps réel grâce à l'application informatique SIGASPE⁸⁷ donc le risque de mobilité est inexistant ;
- iii) enfin, cet impôt a un rendement élevé dû, entre autres, à la faiblesse de ses coûts d'assiette et de recouvrement.

En somme, l'IUTS pourrait être une bonne source de financement pour les collectivités territoriales notamment pour les communes. Cependant, deux problèmes pourraient se poser : premièrement, à défaut d'un taux additionnel qui ne serait pas, du reste, souhaitable⁸⁸ à l'étape actuelle, on pourrait envisager que le centre concède quelques points du taux actuel aux collectivités territoriales. Mais, en raison des nombreux avantages de cet impôt, il n'est pas du tout certain que le gouvernement central accepterait de s'en défaire même partiellement. Deuxièmement, s'il devrait être mis en œuvre suivant le principe de dérivation, l'IUTS ne serait intéressant que pour les deux communes urbaines à statut particulier et, éventuellement, pour quelques rares communes urbaines en raison de la concentration presque exclusive des activités du secteur officiel- donc des fonctionnaires et employés de l'économie privée- dans ces collectivités. Pour les communes rurales, la solution risque de n'être qu'un simple pis-aller. La solution pourrait consister à faire du produit de l'IUTS un fonds de péréquation des ressources au profit des collectivités territoriales. Un fonds qui aurait comme avantage supplémentaire de lisser les parts communales en cas de variations conjoncturelles modifiant les bases.

⁸⁷ Système Intégré de Gestion Administrative et Salariale du Personnel de l'Etat (SIGASPE).

⁸⁸ En effet, un taux additionnel à l'étape actuelle de la décentralisation pourrait être le plus sûr moyen de lier le personnel de la fonction publique et du secteur privé formel contre un processus qui est encore à la recherche de ses marques.

4.1.2 Les redevances d'utilisation

Les redevances d'utilisation comme moyen de financement pour les collectivités territoriale reposent sur le principe d'équivalence. Ce principe qui s'inspire des règles du marché cherche à établir un lien entre bénéficiaires et payeurs des prestations publiques. Comme il en est le cas pour les règles du marché, le principe d'équivalence se fonde théoriquement sur l'échange volontaire en considérant la dépense publique et la répartition de la charge fiscale comme une relation d'échange entre le consommateur et le secteur public. Mais, la quantité de service collectif produite devant être unique, l'ajustement ne peut se faire que par les prix de telle sorte que chaque consommateur paie un prix fiscal différencié, conforme à son évaluation marginale de la prestation publique dont il bénéficie.

La mise en œuvre du principe d'équivalence suppose que le secteur public puisse appréhender les fonctions de demande individuelle pour chaque bien collectif. Or, les caractéristiques des biens collectifs, notamment des biens collectifs purs (non-rivalité et non exclusion) peuvent favoriser des comportements stratégiques qui consisteraient pour les consommateurs à cacher leurs vraies préférences ce qui rend difficile la connaissance des demandes individuelles pour lesdits biens collectifs. En somme, la mise en œuvre, en l'état, du principe d'équivalence pose des problèmes.

Mais, pour rendre le principe praticable la théorie des finances publiques lui a substitué le terme d'« *utilisateur-payeur* ». Il faut rappeler que sous l'angle de gestion des finances publiques locales, l'application de ce dernier principe s'inscrit dans le prolongement du principe d'équilibre du budget. Toutefois, il ne concerne, en l'espèce, que des tâches particulières du secteur public et non l'ensemble du budget. Lesdites tâches particulières correspondent aux tâches "spécifiques" (boitier en haut à gauche de la figure 4.1, précédente) ainsi qu'elles sont mentionnées dans l'illustration du budget décentralisé avec à droite les redevances d'utilisation.

L'application du principe utilisateur-payeur comporte certains avantages (Dafflon et Madiès, 2008: 56-57) :

- ✓ Elle permet d'améliorer l'allocation des ressources à travers le système des redevances. En effet, la non-gratuité que le principe implique favorise une utilisation parcimonieuse des ressources.
- ✓ Elle favorise l'équité redistributive puisque la prestation est payée par les utilisateurs et non par le budget général à travers les impôts de tous les contribuables.

- ✓ Elle permet de dégager des recettes nouvelles qui sont affectées à des tâches particulières.

En revanche, l'application du principe utilisateur-payeur suppose la réunion de quatre conditions techniques et des jugements de valeur ainsi qu'ils résultent du tableau 4.2 ci-après. En outre, dans le contexte de la Suisse où il est pratiqué par de nombreuses communes (pour le financement du traitement des déchets et ordures par exemple), le principe utilisateur-payeur (ou pollueur-payeur) suppose le respect de certaines règles financières de nature jurisprudentielle dégagées par le Tribunal Fédérale. Ces règles financières, au nombre de quatre, sont succinctement déclinées ci-dessous (Dafflon, 1998 :122-124) :

- i) la première règle est celle de l'équivalence entre la redevance d'utilisation et les avantages que l'usager retire de la prestation publique. Suivant l'entendement des magistrats de la haute juridiction, lesdits avantages sont ceux estimés par le groupe des usagers et non ceux résultant d'une estimation individuelle ;
- ii) l'égalité de traitement des usagers est la deuxième règle consacrée par le tribunal. Elle implique que la tarification selon le principe utilisateur-payeur ne doit être ni arbitraire, ni différenciée selon les situations individuelles des usagers. La tarification doit plutôt être « en proportion des avantages retirés » par les individus et ceci en fonction de l'estimation du groupe d'usagers. En somme, la redevance d'utilisation n'étant pas un impôt, son tarif ne doit pas faire l'objet de personnalisation ;
- iii) la couverture des coûts constitue la troisième règle financière. Cette règle a une double signification : premièrement, la somme cumulée des contributions causales encaissées par la collectivité territoriale doit couvrir la totalité⁸⁹ du coût de la tâche financée ; secondement, la somme des contributions ne doit pas dépasser le total du coût étant donné qu'en principe l'activité d'une collectivité territoriale n'a pas pour but de réaliser des bénéfices. Dans cette perspective, le traitement comptable de tout éventuel excédent des contributions sur le coût doit exclusivement s'inscrire dans la logique de l'application du principe utilisateur-payeur. Par exemple, ledit produit excédentaire qui ne devra pas être repris au titre des recettes

⁸⁹ A ce propos il faut signaler qu'un récent recours de la commune de Romanel- sur-Lausanne (Vaud) contre l'annulation de son règlement par la Cour constitutionnelle encore pendant devant le Tribunal Fédéral permettra de savoir si la jurisprudence demeurera constante en la matière ou s'il y aura revirement. En effet, la question topique sur laquelle les hauts magistrats devront se prononcer est celle de savoir si les communes ont le droit de recourir à l'impôt pour couvrir une partie des coûts d'une tâche (traitement des déchets) financée selon le principe pollueur- payeur (Cf. Quotidien « La Liberté » n°29. 139^e année du 03/11/2009, p. 20).

du budget général de la collectivité, ni pour couvrir les coûts d'autres tâches pourrait servir à un amortissement supplémentaire de l'actif du bilan correspondant à la tâche de référence ;

- iv) la dernière règle fixée par la jurisprudence est celle de la causalité, c'est-à-dire la règle qui fixe le moment de naissance de l'obligation de payer la contribution causale (on parlerait de fait générateur dans le cas de l'impôt). Pour fixer ladite règle les juges font la distinction entre taxe et « charge de préférence ». La taxe est due lorsque l'usager utilise effectivement le service, tandis que la charge de préférence, qui est une fraction de la taxe, est due « lorsque l'agent économique fait partie du cercle des bénéficiaires potentiels, mais n'utilise pas le service parce qu'il s'en est exclu momentanément pour un motif privé » (Dafflon, 1998 :124). Le fondement de cette distinction dont le but est de faire payer les bénéficiaires potentiels de la tâche réside dans la justice redistributive. Par exemple, en vertu de cette justice redistributive le propriétaire d'un terrain non bâti situé dans une zone à bâtir desservie par un réseau de distribution d'eau potable devra acquitter la charge de préférence même si son terrain n'est pas raccordé au réseau. En effet, la valeur de son terrain capitalise positivement les services rendus par le réseau de distribution d'eau. En plus, ledit propriétaire bénéficie de la possibilité de raccorder son immeuble au réseau au moment voulu, c'est-à-dire qu'il bénéficie de la valeur d'assurance du réseau de distribution qui est en soi un bien économique. Il est donc équitable qu'il participe au coût de réalisation de l'infrastructure sous forme de charge de préférence.

Enfin, les autres éléments qui doivent faire l'objet d'attention particulière dans la perspective d'une mise en œuvre du principe utilisateur-payeur sont relatifs aux règles comptables et aux critères de calcul des tarifs⁹⁰. En effet, les règles comptables doivent être adaptées de manière précise afin d'éviter de faire des redevances d'utilisation des impôts déguisés. En d'autres termes, l'application du principe suppose la mise en place d'une comptabilité analytique permettant d'obtenir des informations exhaustives et transparentes sur les coûts et leurs imputations pour la tâche de référence. Pour ce qui concerne la tarification, il n'existe pas de solution unique valable pour toutes les tâches susceptibles d'être financées selon le principe utilisateur-payeur. Mais, quelque soit la solution adoptée, l'objectif sous-jacent à toute

⁹⁰ Pour une analyse détaillée des règles comptables et des critères de calcul des tarifs appuyée d'exemples concrets d'application du principe utilisateur-payeur, voir Dafflon (1998).

tarification suivant le principe utilisateur- payeur devra être de respecter l'équité en imputant de façon appropriée les coûts de façon à ce que ceux-ci soient couverts par les seuls bénéficiaires de la tâche.

Tableau 4.2 : Conditions d'application du principe utilisateur- payeur (ou pollueur-payeur)

Le principe d'équivalence (ou utilisateur payeur en pratique) ne peut pas s'appliquer sans autre à toutes les tâches. Sa mise en œuvre présuppose quatre conditions techniques (Dafflon, 1998 : 113-119) :

- ✓ **La possibilité d'identifier les bénéficiaires** : le but du principe étant de réserver les avantages du bien ou service aux seuls usagers qui en paient le prix, ceux-ci doivent pouvoir être identifiés et individualisés.
- ✓ **Possibilité d'exclusion** : elle implique que les usagers qui ne paient pas le prix du service soient écartés de la consommation. Cette possibilité d'exclusion oblige les usagers éventuels à révéler leurs préférences et à moduler la quantité qu'ils achètent en fonction du prix. Le coût d'exclusion s'ajoute aux coûts de production et de distribution du service.
- ✓ **Indivisibilité modérée de l'offre** : l'indivisibilité de l'offre rend difficile la tarification des services collectifs, particulièrement en raison du fait que la règle du prix égal au coût marginal n'est pas praticable. En effet, cette indivisibilité implique qu'une fois une unité de ce service produite, elle peut être mise, plus ou moins complètement, à égale disposition de tous les individus. Autrement dit, cette caractéristique de la production connue en finances publiques sous l'appellation de « production jointe à utilisateurs multiples » rend impossible l'application du principe de l'optimum qui veut que les biens et services soient vendus à leurs coûts marginaux. Dans cette perspective, pour que le principe utilisateur- payeur puisse être praticable, l'indivisibilité de l'offre devra être modérée.
- ✓ **Effets externes modérés** : les biens et services pour lesquels on envisage l'application du principe utilisateur payeur ne devraient pas être une source de bénéfices externes trop importants, profitant à de nombreuses personnes autres que les utilisateurs-payeurs.

Par contre, les principes techniques succinctement décrits ci-dessus sont nécessaires mais pas suffisants pour permettre la mise en œuvre du principe utilisateur payeur. En effet, l'application du principe est également une question "d'opportunité politique" et suppose de ce fait des jugements de valeur qui se déclinent sous deux angles :

- ✓ **Economie de marché ou le " mieux d'Etat" et principe utilisateur- payeur** : le financement des biens et services collectifs selon le principe utilisateur-payeur procède du choix de résoudre la question de l'allocation des ressources par le mécanisme des prix ceci ayant l'avantage de donner des informations relativement claires sur les quantités et les qualités desdits biens et services collectifs. Ainsi, le mécanisme de prix incite les individus à une utilisation plus parcimonieuse des biens et des ressources puisqu'ils sont obligés de tenir compte de la valeur relative et du coût d'opportunité de chaque prestation. A contrario, en l'absence du mécanisme de prix, les citoyens/consommateurs seraient plus incités à adresser à l'Etat des demandes accrues de biens et services dans la mesure où ils ne perçoivent pas le coût direct lié à leurs demandes. Cette situation peut être source de gaspillage d'autant plus que l'accroissement de la demande peut permettre également aux politiciens ou aux fonctionnaires de poursuivre leurs propres objectifs : servir la clientèle électorale ou étendre les compétences etc. Enfin, le financement selon le principe utilisateur-payeur permet de limiter autrement la demande des biens et services collectifs que par le rationnement tout en restreignant le pouvoir de l'Etat d'augmenter les prestations pour des motifs non rationnels. En somme, l'application du principe renforce l'efficacité allocative. Et, elle s'inscrit dans l'optique du « mieux d'Etat » qui consiste à appliquer les règles de l'économie de marché (utilisateur-payeur) chaque fois que cela est possible (conditions techniques) tout en centrant l'allocation des ressources suivant le processus institutionnel et démocratique dans les cas où le mécanisme des prix ne peut pas jouer.
- ✓ **Équité redistributive et principe utilisateur-payeur** : le principe utilisateur-payeur est un facteur de justice fiscale pour autant que l'on admette que chaque agent économique doit payer le prix fiscal correspondant aux avantages marginaux dérivés de la consommation du bien collectif. En outre, l'application du principe permet d'améliorer la politique redistributive puisque sa mise en œuvre dans les cas où il est possible peut permettre de dégager des moyens supplémentaires pour financer d'autres tâches de nature redistributive.

4.1.3. Les transferts budgétaires

Dans le cadre de la décentralisation, les transferts budgétaires ou subventions peuvent constituer une source importante de recettes pour les budgets des collectivités territoriales. Mais, du point de vue de la théorie économique, les subventions reposent sur certaines justifications. En outre, partant de ces justifications la théorie propose une typologie desdites subventions. Le but de ce paragraphe est d'exposer, sous un premier point, les justifications économiques des subventions ainsi que les différentes classifications en second lieu.

4.1.3.1 Les justifications des transferts budgétaires

De façon générale, les transferts budgétaires ont pour but de corriger ou de réduire les inégalités de situation induites par la diversité des caractéristiques des collectivités territoriales. Une synthèse des justifications des transferts budgétaires est mise en évidence dans le graphique 4.1 relatif au budget décentralisé. Dans la première boîte (en haut à gauche) on a la première catégorie de justifications des transferts budgétaires que sont les tâches déléguées qui, du point de vue budgétaire renvoient aux dépenses liées⁹¹ avec les dotations et subventions (boîte en haut à droite) comme étant les types de transferts pour les financer. Dans les deux dernières boîtes en bas du graphique, figurent à gauche les autres catégories de raisons (déséquilibres) qui peuvent justifier différents types de transferts (à droite). Cependant, il faut noter que l'alternative aux transferts budgétaires comme solution à la première catégorie des déséquilibres (déséquilibres de l'offre dans la boîte) peut consister en une nouvelle répartition des tâches et/ou des ressources.

En plus de cette synthèse graphique, il convient d'évoquer quelques fondements analytiques des transferts budgétaires ainsi qu'ils sont proposés par la théorie économique (Derycke et Gilbert, 1988 : 46 ; Dafflon et Madiès, 2008 : 74-78 ; Yatta, 2009 : 143-178) :

1) Correction des déséquilibres verticaux

Les déséquilibres verticaux ont lieu lorsque les ressources propres des collectivités territoriales ne sont pas en mesure de couvrir les dépenses de leurs compétences. Un tel

⁹¹ Les dépenses liées peuvent résulter, par exemple, de délégations verticales (BCL sous tutelle, norme) ou horizontales (les différentes formes de collaborations entre collectivités territoriales).

déséquilibre peut s'expliquer par plusieurs raisons dont on peut se contenter d'en évoquer trois :

- i) une discordance entre tâches et ressources attribuées aux collectivités territoriales. Dans ce cas, une solution alternative aux transferts budgétaires serait d'opérer une nouvelle répartition des tâches et des ressources dans le but de réaliser la concordance ;
- ii) l'Etat central s'est accaparé de l'essentiel des impôts ou des impôts à haut rendement aux dépens du niveau local. L'alternative à la subvention centrale est les impôts partagés ou l'augmentation de la souveraineté fiscale des collectivités territoriales ;
- iii) une assiette fiscale faible dans un système fiscal uniforme peut également être la cause du déséquilibre vertical. Dans ce cas, la décentralisation fiscale ou les impôts partagés peuvent constituer une alternative aux transferts budgétaires.

2) Normes minimales/ biens sous tutelle/ priorités nationales

Pour diverses raisons (mobilité des facteurs, protection des minorités etc.) l'Etat central peut dicter des normes aux collectivités territoriales. De même, pour des raisons tenant aux priorités nationales et/ou au bien-être national, le gouvernement central peut imposer des préférences centrales au niveau local de gouvernement. Dans ces cas d'espèce, le niveau local assure une fonction d'agence pour le compte du centre. Pour cette raison, celui-ci doit dédommager celui-là à travers les transferts budgétaires.

3) Correction des effets de débordement

Les effets de débordement ont déjà fait l'objet de développement sous le chapitre 3 (sous point 3.1.1) consacré au transfert des tâches. Les solutions correctrices des effets de débordement ont également été déclinées sous le même chapitre. Les transferts budgétaires constituent une de ces solutions.

4) Correction des déséquilibres horizontaux

Les déséquilibres horizontaux résultent des disparités entre collectivités territoriales. Ces disparités peuvent être dues à trois raisons :

- i) une distribution inéquitable des ressources naturelles entre collectivités territoriales ;
- ii) des disparités de capacités financières entre les différentes collectivités territoriales ;

- iii) des différences de coûts et/ou de besoins pour des raisons démographiques, topographiques, socio-économiques etc.

A défaut de mettre en œuvre une nouvelle répartition des tâches et/ou des ressources ou d'envisager des collaborations intergouvernementales, les transferts budgétaires constituent la solution correctrice des déséquilibres horizontaux. Ces transferts ont alors pour but de réaliser une péréquation des ressources et/ou des besoins. Il s'agit de mettre des moyens à la disposition des collectivités territoriales qui ont des moyens inférieurs à la moyenne afin qu'elles puissent offrir des qualités comparables de biens et services collectifs à l'échelle du territoire. Plus concrètement, les transferts budgétaires sont alloués aux collectivités territoriales qui ont des capacités contributives inférieures à la moyenne nationale (péréquation des ressources) ou des besoins plus élevés que la moyenne nationale (péréquation des besoins).

4.1.3.2 Typologies des transferts budgétaires

Le but de ce point est de tenter un exercice de classification des transferts budgétaires sur la base de la littérature disponible sur le sujet. Dans cette perspective, la classification proposée ci-après résulte d'une lecture croisée de Derycke et Gilbert (1988 : 48-56), Greffe (1997 : 368-374), Dafflon et Madiès (2008 : 79-85). Mais, précisons à la suite des deux derniers auteurs que toute tentative de classification des transferts budgétaires est un exercice délicat : le vocable en la matière n'est pas unifié, il est plutôt variable d'un auteur à un autre et/ou d'un véhicule linguistique à un autre. Or, cette variation terminologique n'est pas toujours neutre sur les objectifs et les effets des transferts. Ceci étant précisé, on peut décliner les différentes typologies suivant deux formules : premièrement, en se basant sur des critères couramment utilisés pour la classification (**A**) et secondement, en partant des objectifs projetés des transferts budgétaires (**B**).

A/ Typologie selon des critères de classification

Les critères couramment retenus pour réaliser la classification des transferts budgétaires sont au nombre de trois : il s'agit des critères de l'utilisation, du mode de calcul et de la disponibilité des fonds.

1) Les transferts budgétaires selon l'utilisation

- Transfert global : le transfert est dit global ou général (block grant en anglais) si son montant est à libre disposition de la collectivité bénéficiaire. Ainsi, le partage des ressources qui consiste à garantir le versement au niveau inférieur de gouvernement une partie d'un ou de certains revenus du gouvernement central peut être considéré comme un exemple de transfert global. Cependant, il faudrait que ledit partage concerne une part prédéterminée, garantie mais limitée (ou « à guichet fermé ») d'une recette fiscale de l'Etat central et que le versement se fasse en bloc, de manière permanente et inconditionnelle à la collectivité bénéficiaire.
- Transfert spécifique : le transfert est spécifique (conditional, restricted, categorical, specific grant) si des critères de sélection limitent son utilisation en l'affectant à une tâche, à une dépense précisée par le niveau de gouvernement qui le verse. Mais, cette affectation peut être plus ou moins étroite. Par exemple, une subvention à l'enseignement primaire est sans doute une affectation moins restrictive qu'une autre destinée à former les maîtres à une nouvelle méthode pédagogique. Il faut noter que si l'objectif visé est l'augmentation de l'offre d'un bien collectif particulier (l'offre d'enseignement primaire par exemple) le transfert spécifique est plus efficace que le transfert global.

2) Les transferts selon le mode de calcul

- Transfert conditionnel ou proportionnel à une dépense déterminée (matching grant) si le montant du subventionnement varie, soit en fonction du montant de la dépense subventionnée, soit en fonction de la part de financement propre que la collectivité bénéficiaire est disposée à consacrer à la tâche subventionnée. Autrement dit, une telle subvention est généralement exprimée en pourcentage de la dépense pour laquelle elle est versée. En fait, le transfert conditionnel est une subvention liée aux ressources (input-oriented) de telle sorte que si la collectivité bénéficiaire dépense plus que prévu

pour l'objet du subventionnement, elle reçoit en conséquence un montant de subvention plus élevé. En somme, le transfert conditionnel est un moyen efficace pour inciter la collectivité bénéficiaire à accroître les dépenses relatives à un bien subventionné. Cette subvention est de ce point de vue plus efficace que la subvention globale.

- Transfert forfaitaire (non-matching ou lump-sum grant) : ce transfert a lieu quand la collectivité bénéficiaire reçoit un montant fixe pour financer une tâche précise (dans ce cas la subvention est spécifique, mais elle peut ne pas l'être, c'est-à-dire qu'elle peut également être globale) quelle que soit sa propre participation. Peut également être classé dans cette catégorie de transfert le partage des produits d'un impôt à condition que le montant soit prédéterminé et garanti en proportion de la recette fiscale.

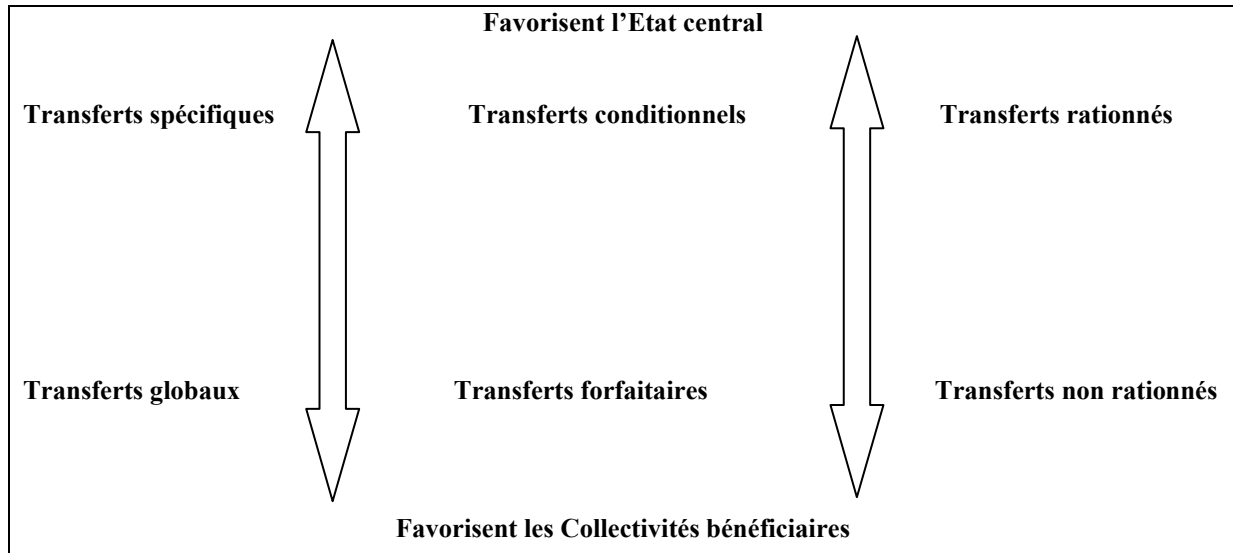
3) Les transferts selon la disponibilité des fonds

- Transfert rationné (« à guichet fermé » ou close-ended) : il s'agit du transfert pour lequel le montant total mis à disposition par la collectivité donatrice pour une tâche subventionnée est limité. Ainsi, dans le cas où l'Etat central viendrait à mettre un tel subventionnement à disposition des gouvernements infranationaux, il faudrait que des critères de sélection soient prédéterminés au cas où les demandes individuelles de ces derniers gouvernements venaient à dépasser les moyens prévus. Idéalement, la limite du transfert rationné qui doit être structurelle devrait être fixée par la loi. Cette limite serait mise à l'abri de modifications ad hoc à court terme tout en permettant aux collectivités récipiendaires de savoir à moyen terme ce qu'elles pourraient recevoir.
- Transfert non rationné (« à guichet ouvert » ou open-ended) : dans ce cas, les moyens budgétaires mis à disposition ne sont pas limités.

Ainsi qu'on peut s'en rendre compte, les six types de transferts ci-dessus exposés sont opposables deux à deux. Mais, en termes d'effets budgétaires (schéma 4.2 ci-après), les transferts peuvent être, soit à l'avantage de l'Etat central qui les pourvoit, soit à l'avantage du gouvernement infranational qui les reçoit. Par exemple, le transfert à « guichet fermé » permet à l'Etat central de limiter la dépense de subventionnement (avantage pour ledit Etat) mais elle instaure une concurrence entre les gouvernements infranationaux dans la mesure où la

subvention reçue par l'un d'entre eux n'est plus disponible pour un autre (désavantage pour les récipiendaires).

Figure 4.2 : (Dés)avantages des transferts budgétaires



Source : adapté de Dafflon (2004 : 24)

B/ Typologie selon les résultats attendus

En faisant un croisement de la typologie précédente basée sur les critères et les objectifs théoriquement projetés des transferts, on obtient la classification suivante basée sur les résultats attendus desdits transferts :

1) Les transferts incitatifs

Ces transferts incitent les collectivités récipiendaires à offrir ou à augmenter quantitativement et/ou qualitativement l'offre des biens et services collectifs locaux. Si l'on se réfère à la classification précédente, cet objectif d'incitation peut être réalisé à travers les subventions spécifiques et forfaitaires. En effet, les transferts spécifiques permettent l'affectation du montant de la subvention reçue à la tâche visée par l'incitation et le caractère forfaitaire permet de ne pas faire dépendre ledit montant de la dépense que la collectivité bénéficiaire serait prête à affecter à la tâche visée.

2) Les transferts compensatoires

Les transferts compensatoires visent à compenser les besoins et les coûts des biens collectifs locaux dont les normes (biens sous tutelle) sont imposées au niveau local par l'échelon supérieur de gouvernement. Ils peuvent également consister à dédommager l'échelon local au titre d'une tâche d'agence pour le compte du gouvernement central. Les transferts de compensation peuvent prendre la forme de subventions spécifiques, conditionnelles et rationnées. Le caractère spécifique permet de garantir l'affectation des fonds à la tâche sous tutelle. Le caractère conditionnel fait dépendre l'évaluation du montant de la compensation de l'écart des besoins et coûts par rapport à la norme de référence de la tâche fixée par le centre. Enfin, le caractère rationné du transfert (guichet fermé) permet d'exercer une incitation plus forte sur les dépenses locales mieux que la subvention à guichet ouvert.

3) Les transferts correctifs

Ces transferts visent à corriger les effets des discordances entre les dimensions institutionnelles et fonctionnelles des tâches au niveau local. Il peut s'agir plus concrètement de corriger les effets de débordement des bénéfices des biens collectifs locaux (BCL). Si donc ces transferts visent à corriger lesdits effets de débordement, ils doivent être spécifiques, conditionnels et non rationnés. Le premier caractère (spécifique) permet que le transfert soit affecté à la tâche qui génère les effets de débordement ; le deuxième que le montant du transfert soit proportionnel aux dépenses qui sont à l'origine des effets de débordement et le dernier caractère (non rationné) permet de pouvoir prendre en compte, de façon exhaustive, l'étendue de l'externalité de telle sorte que des effets de débordement positifs ne soient pas limités par des rationnements budgétaires.

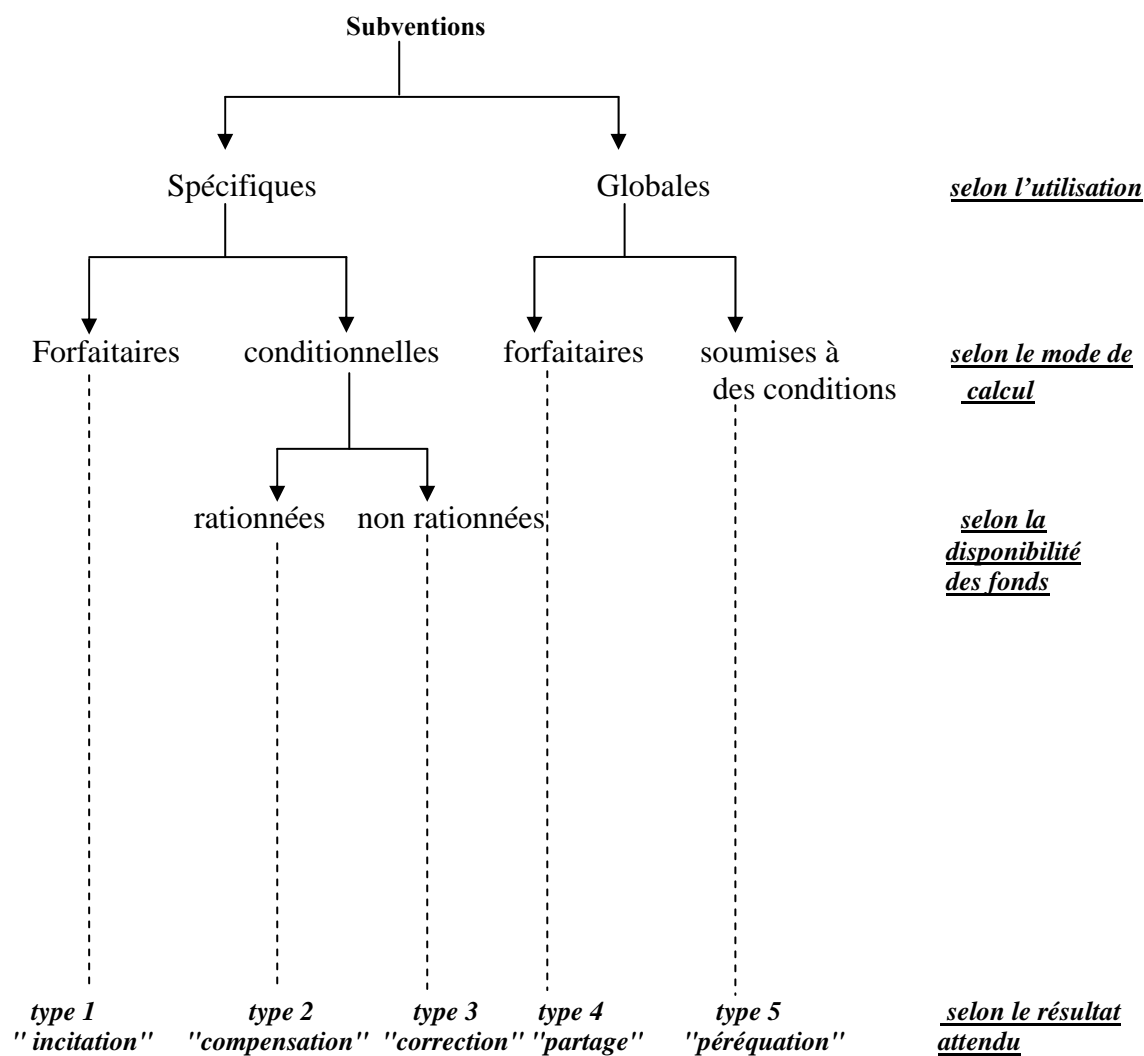
4) Les transferts d'équilibre vertical (ou partage des ressources)

Ces transferts ont pour buts, soit de résoudre la discordance entre tâches et ressources transférées au niveau local, soit de répartir des moyens financiers dans un système fiscal unifié, soit enfin de combler une impasse budgétaire du niveau local. Pour atteindre ces buts, les transferts d'équilibre vertical doivent être globaux et forfaitaires. Donc, les montants doivent être à libre disposition de la collectivité récipiendaire et être prédéterminés et garantis.

5) Les transferts péréquatifs (ou d'équilibre horizontal)

Le but de ces transferts étant de faire la péréquation des ressources ou des besoins, ils doivent avoir un caractère global et forfaitaire. Autrement dit, les subventions péréquatives doivent être à libre disposition de la collectivité bénéficiaire et les montants prédéterminés et garantis.

Les éléments de ces différentes typologies des transferts budgétaires peuvent être illustrés selon la figure **4.3** ci-après :

Figure 4.3 : Illustration des typologies des subventions⁹²

⁹² Figure adaptée de Dafflon et Madiès (2008 :80). Mais, la figure originelle est de King (1984 :87).

4.2. Le transfert des ressources en pratique

Cette section est consacrée à l'examen des ressources attribuées aux collectivités territoriales par les dispositions institutionnelles. Elle comporte trois paragraphes : le premier paragraphe fait la description générale des ressources des collectivités territoriales ainsi qu'elles sont prévues par la loi. Le deuxième point propose une analyse institutionnelle de ces ressources tandis que le troisième et dernier paragraphe fait une lecture économique des mêmes ressources.

4.2.1 Description générale des ressources attribuées aux collectivités territoriales

La description des ressources est réalisée sur la base de la loi 014-2006 relative à la détermination des ressources et des charges des collectivités territoriales. Cette loi énumère les ressources des collectivités territoriales en distinguant les ressources de la commune de celles de la région. En outre, les ressources de chaque niveau de collectivité sont classées en deux catégories : les ressources de fonctionnement et celles d'investissement.

Suivant cette perspective de la loi, les ressources sont déclinées dans quatre tableaux distincts. Les deux premiers tableaux (4.3 et 4.4) contiennent, respectivement, les ressources de fonctionnement et d'investissement de la région. Les deux derniers (tableaux 4.5 et 4.6) décrivent les ressources de fonctionnement de la commune de même que les ressources d'investissement de cette dernière.

Pour demeurer dans l'esprit de la description, les contenus des tableaux sont constitués des énumérations textuelles du législateur. On s'est simplement contenté d'affecter à chaque ressource un numéro d'identification. Mais, il faut relever d'emblée que certaines de ces énumérations de la loi ne correspondent pas à des recettes au sens propre mais elles sont tout de même maintenues dans les différents tableaux (trame de fond en gris).

Chaque niveau de collectivité a six catégories de ressources de fonctionnement selon l'énumération de la loi : « impôts et taxes » (colonne A) ; « recettes d'exploitation des services » (colonne B) ; « recettes du domaine » (colonne C) ; « revenus divers » (colonne D) ; « dotation globale de fonctionnement » (colonne E) et "produit de la fiscalité partagée" (colonne F). Les ressources d'investissement également au nombre de six catégories sont : « recettes propres » (colonne A) ; « subventions, aides, dons, legs » (colonne B) ; « recettes

temporaires ou accidentelles » (colonne C) ; « fonds de concours » (colonne D) et « dotation globale d'équipement » (colonne E).

Tableau 4.3 : Les ressources de fonctionnement de la région

Impôts et taxes	Recettes d'exploitation des services	Recettes du domaine	Revenus divers	Dotation globale de fonctionnement	Produits de la fiscalité partagée
A	B	C	D	E	F
1) Contribution des patentes ; 2) Taxe de résidence 3) Taxe des biens de mainmorte ; 4) Taxe sur les armes 5) Taxe de jouissance 6) Contribution du secteur informel	1) Taxe de visites sanitaires 2) Taxe d'abattage 3) Produit de vente des prestations 4) Taxe pour service rendu 5) Produit maternités et centres médicaux 6) Location de matériel 7) autres produits d'exploitation	1) Droit de place marché, foires, parc bestiaux 2) Location de propriétés 3) autres produits du domaine	1) Remboursement de frais 2) Produit affermage et service concédés 3) Produit financier 4) Produit quêtes et contributions volontaires 5) Recette accidentelles ou exceptionnelles 6) Bénéfices non réinvestis des exploitations à caractère industriel ou commercial 7) excédent ordinaire de clôture des exercices précédents	1) Part dotation globale	1) part produits de la fiscalité partagée

Source : *Elaboration de l'auteur sur la base de la loi 014-2006, art. 13*

Tableau 4.4 : Les ressources d'investissement de la région (loi 014-2006, art. 14)

Recettes propres	Subventions, aides, dons, legs	Recettes temporaires ou accidentelle	Fonds de concours	Dotation globale d'équipement	Emprunt
A	B	C	D	E	F
1) Produit des ventes des biens meubles, immeubles, valeurs et titres mobiliers 2) dépôt et cautionnement récupérés 3) prélèvement sur les recettes de la section "fonctionnement" 4) excédent d'investissement reporté 5) autres recettes propres	1) subventions de l'Etat central 2) subventions d'autres collectivités locales nationales ou étrangères 3) subvention d'institutions ou organismes divers 4) aides, dons, legs	1) recettes temporaires ou accidentelle	1) Fonds de concours	1) Part dotation globale d'équipement	1) Fonds d'emprunts

Source : Elaboration de l'auteur sur la base de la loi 014-2006, art. 14

Tableau 4.5 : Les ressources de fonctionnement de la commune

Impôts et taxes	Recettes d'exploitation des services communaux	Recettes du domaine communal	Revenus divers	Dotation globale de fonctionnement	Produit de la fiscalité partagée
A	B	C	D	E	F
1)Contribution des patentes ; 2)Taxe de résidence 3)Taxe des biens de mainmorte ; 4)Taxe sur les armes 5)Taxe de jouissance 6)Contribution du secteur informel 7)Taxe sur le spectacle 8)Taxe sur les jeux 9)Taxe sur la publicité 10)Taxe sur les charrettes 11)Taxe communale de développement	1)Taxe de visites sanitaire 2)Taxe d'abattage 3)Produit de vente de prestation 4)Taxe pour service rendu 5)Produit maternités et centres médicaux 6)Location de matériel 7)Droit d'expédition des actes administratifs et d'état civil 8)Taxe funéraire 9)Redevance de balayage et d'enlèvement des ordures 10)Autres produits d'exploitation	1)Droit de place marchés, foires, parcs bestiaux 2)Location de propriétés communales 3)Redevance occupation du domaine public 4)Concessions cimetières 5)Droits de stationnement 6)Taxe sur la dégradation du domaine communal 7)Autres produits domaniaux	1)Remboursement de frais 2)Produit affermage et services concédés 3)Produit financier 4)Produit quêtes et contributions volontaires 5)Recette accidentelles ou exceptionnelles 6)Bénéfices non réinvestis des exploitations à caractère industriel ou commercial 7) produits des amendes de police 8)Contribution opération de lotissement 9)Excédent ordinaire de clôture des exercices précédents	1)Part communale de dotation globale de fonctionnement	1)Part produits de la fiscalité partagée

Source : Elaboration de l'auteur sur la base de la loi 014-2006, art. 15

Tableau 4.6 : Les ressources d'investissement de la commune

Recettes propres	Subventions, aides, dons, legs	Recettes temporaires et accidentelles	Fonds de concours	Dotation globale d'équipement	Emprunt
A	B	C	D	E	F
1)Produit vente des biens meubles, immeubles, valeurs et titre mobiliers 2)dépôt et cautionnement récupérés 3)prélèvement sur les recettes de la section "fonctionnement" 4)excédent d'investissement reporté 5)Produit vente de matériels et animaux mis en fourrière 6)autres recettes propres	1)subventions de l'Etat central 2)subventions de d'autres collectivités locales nationales ou étrangères 3)subvention d'institutions ou organismes divers 4)aides, dons, legs	1)recettes temporaires et accidentelles	1)Fonds de concours	1) Part dotation globale d'équipement	1) fonds d'emprunt

Source : Elaboration de l'auteur sur la base de la loi 014-2006, art. 17

4.2.2. Analyse en économie institutionnelle des ressources transférées

La précédente description générale des ressources attribuées aux collectivités territoriales a mis en évidence certains nombres d'enseignements institutionnels qu'il convient de lire sous un angle analytique. Pour ce faire, le présent paragraphe comporte deux aspects : le premier aspect consiste en une proposition de classification plus cohérente des recettes communales et régionales suivant une perspective de gestion des finances publiques. Les règles de partage des produits de certains impôts entre la commune et la région forment le second point de cette analyse.

4.2.2.1 Classification des ressources des collectivités territoriales

La classification des ressources des collectivités territoriales suivant la perspective de gestion des finances publiques locales est déclinée dans le tableau 4.7 ci-après. Chaque ressource est indiquée dans ce dernier tableau par sa référence d'identification résultant des tableaux 4.3, 4.4, 4.5 et 4.6. Mais, la composition du tableau 4.7 a nécessité des ajustements ainsi qu'ils sont expliqués ci-dessous :

- ✓ La loi a énuméré les excédents de clôture des exercices budgétaires précédents (Cf. tableau 4.3, D₇ ; tableau 4.5, D₈) comme étant des recettes de fonctionnement ou d'investissement selon le cas. Mais, étant donné que les reports d'excédents⁹³ de clôture ne constituent pas des recettes (au sens de revenus) ils n'ont pas été retenus dans le tableau 4.7. En effet, lesdits excédents ont déjà été comptabilisés comme des recettes de l'exercice clos. L'observation est la même pour l'excédent d'investissement reporté (tableau 4.4 et 4.6, A₄).
- ✓ Les « dépôts et cautionnements récupérés » (tableau 4.4 et 4.6, A₂) qui figurent en recettes propres d'investissement de la commune et de la région n'ont pas été retenus dans la classification. En effet, la récupération d'un cautionnement à l'échéance met un terme à un engagement juridique qu'est le cautionnement. Cette récupération est donc une opération juridique et ne constitue pas une recette pour la collectivité territoriale. Pour ce qui concerne la récupération d'un dépôt elle est une opération de

⁹³ Il faut signaler que les reprises d'excédents de clôture des comptes administratifs dans les budgets courants sont des aménagements légaux au principe de l'annualité budgétaire. En effet, ces reprises qui dérogent à la règle de l'annualité sont instrumentées suivant les articles 8 à 12 du décret 2006-204 du 15 mai 2006 relatif au régime financier et comptable des CT. Ce dernier décret, soit dit en passant, est un des décrets d'application de la loi 14-2006/AN du 09 mai 2006 relative aux ressources et charges des CT. Cf. section 4.3 ci-après pour plus de précisions.

simple trésorerie si bien évidemment ledit dépôt avait initialement donné lieu à une sortie de liquidité. Dans tous les cas, cette dernière récupération ne peut pas non plus constituer une recette au de revenu.

- ✓ Les prélèvements sur les recettes de la section de fonctionnement (tableau. 4.4 et 4.6, A₃) évoqués comme étant des recettes propres de la section investissement de la commune ou de la région n'ont pas été mentionnés dans le tableau de classification ci-après. Ce serait faire un double emploi que de mentionner lesdits prélèvements en investissement puisque les mêmes recettes figurent dans la section fonctionnement.
- ✓ En outre, les emprunts qui ne sont ni des prélèvements ni des transferts budgétaires ne figurent pas dans le tableau de classification. En effet, les emprunts sont certes des moyens de paiement mais ils ne constituent pas des recettes même si le législateur (CGCT, art.118) considère « les fonds emprunts » comme étant des recettes d'investissement.

Après avoir opéré les différents ajustements ci-dessus évoqués, les ressources des collectivités territoriales peuvent être classées en deux catégories : les recettes propres et les transferts budgétaires.

1) Les recettes propres des CT

La notion de "recettes propres" n'est définie ni par le CGCT ni par la loi 014-2006. Cependant, l'article 38 du CGCT dispose que « les ressources financières des collectivités territoriales sont constituées de recettes propres, de dotations budgétaires de l'Etat (central) et de toutes autres contributions ». On peut déduire de ce qui précède que les recettes propres sont constituées des impôts, des taxes, des ressources du patrimoine et des activités commerciales et des ressources "non classés" ainsi qu'il résulte du tableau 4.7 ci-après. Ces quatre catégories de recettes propres sont successivement explicitées ci-dessous.

- i) Premièrement, on a les impôts, c'est-à-dire des prélèvements obligatoires sans contrepartie directe pour le contribuable et effectués selon le principe de la capacité contributive. D'un point de vue budgétaire, tous les impôts sont non affectés. Les prélèvements énumérés dans les colonnes A des tableaux 4.3 et 4.5. correspondent à cette définition. Ceci signifie que les termes "contribution" ou

"taxe" utilisés pour désigner lesdits prélèvements sont inexacts : il s'agit bien d'impôts mal nommés. Aussi, sont-ils récapitulés dans la colonne "impôts" du tableau 4.7 ci-après sur la base des numéros de référence résultant des deux tableaux précédents.

- ii) La deuxième catégorie est constituée des taxes. Les taxes sont des prélèvements ayant des contreparties sous forme de biens et services locaux dont bénéficient les payeurs. En d'autres termes, l'exigibilité de la taxe est subordonnée à l'existence d'une prestation offerte par la collectivité territoriale. Cependant, le montant de la taxe n'est ni équivalent à un prix, ni calculé en fonction des coûts du service rendu (FM Sawadogo, 1991 : 54). En outre, tout comme l'impôt, les produits de la taxe ne sont soumis à aucune obligation d'affectation⁹⁴. Les taxes de la commune et de la région sont regroupées dans la colonne correspondante du tableau 4.7 suivant. Mais, il convient de préciser que dans cette catégorie certains intitulés peuvent être des sources de confusions. Par exemple, "redevance pour occupation du domaine public" (C₃, tableau 4.5), pourrait laisser penser à la redevance d'utilisation telle qu'elle a été évoquée précédemment dans la grille de lecture théorique alors qu'il s'agit bien, ici, d'une taxe. Par contre, la "redevance de balayage et enlèvement des ordures" (B₉, tableau 4.5) qui, en l'état actuel, constitue une taxe pourrait être une véritable redevance si elle était soumise aux règles financières et comptables du principe utilisateur-payeur précédemment évoquées sous point 4.1.2. Par exemple, si les produits de cette "redevance" n'étaient pas soumis à la règle de la non affectation. Au total et à l'analyse, il n'existe pas de redevance d'utilisation, au sens propre, parmi les revenus des collectivités territoriales.
- iii) La troisième catégorie est constituée des ressources du patrimoine et des activités commerciales des collectivités territoriales.
- iv) La catégorie "non classée" concerne des ressources dont l'imprécision des intitulés ne permet pas de les classer dans l'une ou l'autre des catégories précédentes. Il s'agit, des "autres produits d'exploitation"(B₇), "autres produits domaniaux"(C₃) ;

⁹⁴ Du reste, conformément aux dispositions de l'article 4 du décret 2005-255/PRES/PM/MFB du 12 mai 2005 relatif au règlement général sur la comptabilité publique auxquelles les CT sont soumises, la non affectation est la règle de principe pour les recettes des CT. Les seules dérogations prévues, cette fois-ci par le régime financier et comptable des CT (décret 2006-204 du 15 mai 2006, art. 38), concernent les fonds de concours (affectés par définition), dons et legs grevés d'affectation et les autres transferts reçus par les CT et qui sont affectés en vertu d'une convention avec la partie versante. Cf. section 4.3 ci-après pour un développement plus détaillé.

"remboursement de frais" (D₁) et "recettes accidentelles ou exceptionnelles"(D₅) du tableau 4.3. Les mêmes intitulés sont référencés B₁₀, C₇, D₁ et D₅ dans le tableau 4.5.

2) Les transferts budgétaires

Les transferts budgétaires représentent le deuxième aspect des ressources des CT. Ils comprennent les dotations budgétaires de l'Etat central ainsi que les transferts financiers reçus d'autres tiers. De même, les produits de la fiscalité partagée⁹⁵ (F₁, tableau 4.3 et 4.5) qui sont, suivant la perspective de la grille de lecture retenue, des parts aux recettes (revenue sharing) appartiennent également aux transferts budgétaires.

Tableau 4.7 : classification des recettes des collectivités territoriales

Collectivités territoriales		Impôts	Taxes	Ressources du patrimoine et activités commerciales	Non classées	Transferts
Région	Fonctionnement (tableau 4.3)	A ₁ , A ₂ , A ₃ , A ₄ , A ₅ , A ₆ .	B ₁ , B ₂ , B ₃ , B ₄ , B ₅ , C ₁	B ₆ , C ₂ , D ₂ , D ₃ , D ₆	B ₇ , C ₃ , D ₁ , D ₅	D ₄ , E ₁ , F ₁
	Investissement (tableau 4.4)			A ₁	A ₅ , C ₁	B ₁ , B ₂ , B ₃ , B ₄ , D ₁ , E ₁
Commune	Fonctionnement (tableau 4.5)	A ₁ , A ₂ , A ₃ , A ₄ , A ₅ , A ₆ , A ₇ , A ₈ , A ₉ , A ₁₀ , A ₁₁	B ₁ , B ₂ , B ₃ , B ₄ , B ₅ , B ₇ , B ₈ , B ₉ , C ₁ , C ₃ , D ₇	B ₆ , C ₂ , C ₄ , C ₅ , C ₆ , D ₂ , D ₃ , D ₆	B ₁₀ , C ₇ , D ₁ , D ₅	D ₄ , E ₁ , F ₁
	Investissement (tableau 4.6)			A ₁ , A ₅	A ₆ , C ₁	B ₁ , B ₂ , B ₃ , B ₄ , D ₁ , E ₁

Source : auteur

⁹⁵ Cette fiscalité partagée n'est pas à confondre avec les six impôts propres des CT qui sont partagés entre communes et régions. Il s'agit ici de celle prévue aux articles 13-6 et 20-6 de la loi 014-2006 relative aux ressources et charges des CT.

4.2.2.2 Analyse en économie institutionnelle des règles de partage des impôts

La loi 014-2006 relative à la détermination des ressources des collectivités territoriales dispose en son article 16 que les produits des impôts référencés A_1 à A_6 des tableaux 4.3 et 4.5 devront faire l'objet de partage entre les communes et les régions. La formule de partage des produits de ces six impôts énumérés par la loi a été précisée par un décret (n°2007-287) du gouvernement central en date du 18/05/2007. Le tableau 4.8 ci-après décline lesdits impôts ainsi que les différentes clés de répartition des produits entre communes et régions.

Pour ce qui concerne la taxe de jouissance la répartition est de **25%** pour les régions et de **75%** pour les communes. Par contre, pour les cinq autres impôts, cette répartition est de **1,5%** et **98,5%** respectivement pour les régions et les communes à statut particulier ; **3%** pour les régions et **97%** pour les communes à statut ordinaire.

Ainsi que le précise l'article 4 du décret ci-dessus cité, l'opération de partage devra être mise en œuvre dès le recouvrement des différents impôts par le receveur municipal de chaque commune (décret n°2007-287, art. 4). Il faut préciser que le receveur municipal est un fonctionnaire du gouvernement central dont une partie des tâches consiste en la perception des impôts pour le compte de la commune.

D'un point de vue analytique, ce modèle de partage correspond au « revenue sharing » (part aux recettes) entre communes et régions. Etant entendu que ces dernières collectivités territoriales ne contrôlent aucune des variables de la formule fiscale. En effet, les bases et les taux des impositions sont déterminés par le gouvernement central (cf. point 4.2.3 ci-après). Mais, ce mécanisme de partage mis en place par le législateur pose quelques problèmes :

- i) premièrement, l'attribution des produits de ces impôts partagés aux CT de même que les formules de répartition ne sont pas à l'abri de modifications ad hoc de la part du gouvernement central ce qui pose un problème de prévisibilité pour lesdites CT. Ceci est d'autant plus vrai qu'à travers l'article 28 de la loi n°62 du 03/12/2008 (cf. J.O. n°05 du 29/01/2009) relative à l'exécution de son budget 2009, le gouvernement central a décidé d'affecter une partie des produits de la taxe de jouissance au compte "fonds opération lotissement". Ce fonds qui est un compte d'affectation spéciale (compte spécial du trésor) est destiné au financement des

opérations d'aménagement⁹⁶ décidées par l'Etat central dans les CT. En plus du problème de prévisibilité - le centre peut modifier de façon unilatérale les clés de répartition - lié à tous les six impôts partagés, il y a également celui de la transparence du partage en ce qui concerne le cas particulier de la taxe de jouissance. En effet, la loi ci-dessus référencée n'indique pas la proportion exacte des produits de la taxe de jouissance qui est attribuée au "fonds opération lotissement". De ce fait, un partage de type "léonin" au profit de l'Etat central n'est pas exclu d'autant plus que l'opération de partage est décidée et mise en œuvre par lui. En outre, le principe même de l'affectation d'une partie des produits de cet impôt pose un problème conceptuel et d'équité. En effet, par définition l'impôt est non affecté or la "taxe de jouissance" est un impôt local. De même, cette affectation implique que tous les contribuables de cet impôt participent au financement de tâches particulières (lotissement) au profit de bénéficiaires particuliers (attributaires de parcelles loties) ce qui n'est pas équitable.

- ii) Deuxièmement, la loi n'indique pas la démarche méthodologique ayant permis d'aboutir aux différentes clés de répartition des produits d'impôts entre les communes et les régions. Ceci n'est pas une garantie de transparence. Par exemple, on constate que les pourcentages des produits attribués aux régions sont dans l'ensemble faibles sauf pour la taxe de jouissance sous réserve des développements précédents concernant celle-ci. Mais, il est impossible de dire si cet état de fait est objectivement justifié ou pas puisque la loi n'a pas décliné la logique de détermination des pourcentages.
- iii) En outre et troisièmement, à travers la procédure de gestion des impôts partagés on s'aperçoit une fois de plus (le premier cas réside dans l'élection des conseillers régionaux par les conseillers communaux, cf. chapitre 2) que le législateur fait dépendre les régions des communes. En effet, la mise en œuvre du mécanisme de partage fait dépendre les montants perçus par les régions de la performance de gestion administrative des impôts partagés au niveau des différentes communes. La région serait-elle de fait une structure de collaboration intercommunale ?

⁹⁶ Il faut rappeler qu'en ce qui concerne les opérations d'aménagements dans les espaces territoriaux des CT, ces dernières n'ont que des « avis » à donner, les décisions en la matière sont de la compétence de l'Etat central. (cf. chapitre 3 de la thèse).

Tableau 4.8 : Les impôts partagés entre la commune et la région

Impôts	Bases	Barème	Exonérations	clés de répartition	
				Communes à statut particulier ⁹⁷ et régions	Autres communes et régions
Patente	Chiffre d'affaire personnes morales ou physiques exerçant profession non salariée. (indépendant). Valeurs locatives locaux professionnels	Droit fixe par activité ; 8% valeur locative		Région : 1,5% Commune : 98,5%	Région : 3% Commune : 97%
Taxe de résidence	Tout ménage habitant en zone urbaine aménagée	Tarif forfaitaire de base suivant confort du logement. Tarif minimum 2000fcfa		Région : 1,5% Commune : 98,5%	Région : 3% Commune : 97%
Taxe biens de mainmorte	Valeurs locatives des sols, bâtiments et terrains des personnes morales à longévité illimitée	10% bâtiments en dur, 2.50% bâtiments semi dur et banco (pisé)		Région : 1,5% Commune : 98,5%	Région : 3% Commune : 97%
Taxe sur armes	Détention d'armes à feu et à air comprimé	Forfait de 600fcfa à 5000fcfa suivant le type d'arme	Armes professionnelles du personnel de sécurité	Région : 1,5% Commune : 98,5%	Région : 3% Commune : 97%
Taxe de jouissance⁹⁸	Toute occupation et jouissance de terre ou apport en société ou mutation	Taux variable en fonction de la localité et de la destination de la terre. Minimum 2% et maximum 25% de la valeur cadastrale	Les jouissances par bail, par affectation administrative, pour recherche minière sont exemptées. Sont exonérés les personnes indigentes et les ayants droits (succession) mais pour le montant de la taxe déjà acquittée.	Région : 25% Commune : 75%	Région : 25% Commune : 75%
Contribution Secteur Informel	Chiffres d'affaire des personnes physiques exerçant des activités informelles en ambulance ou à demeure	Forfait global par localité et suivant le moyen d'exercice de l'activité		Région : 1,5% Commune : 98,5%	Région : 3% Commune : 97%

Source : auteur

⁹⁷ En rappel, les communes à statut particulier sont Ouagadougou (capitale politique) et Bobo-Dioulasso (capitale économique).

⁹⁸ Tel que précisé dans le texte ci-dessus, à partir du 1^{er} janvier 2009 une partie non précisée des produits de cet impôt est attribuée au gouvernement central et affectée au compte spécial du trésor dit "fonds opération lotissement".

4.2.3 Analyse économique des ressources attribuées aux CT

Les ressources des collectivités territoriales sont de quatre ordres à l'exclusion des ressources "non classées" (cf. tableau 4.7) : les impôts, les taxes, les ressources du patrimoine et activités commerciales de même que les transferts budgétaires. Le but de ce paragraphe est de procéder à une analyse économique de ces revenus sur le fondement des outils théoriques développés dans la première section de ce chapitre. Cependant, cette analyse est prioritairement concentrée sur les impôts et les transferts budgétaires. La raison de ce choix tient en ceci : les taxes (colonne "taxes" du tableau 4.7), les ressources du patrimoine et des activités commerciales (colonne « ressources du patrimoine et activités commerciales" du tableau 4.7) ne posent pas de problème analytique particulier en dehors de ceux déjà évoqué sous le paragraphe précédent consacré à la lecture en économie institutionnelle. En effet, ces deux catégories de revenus relèvent de la compétence exclusive des collectivités territoriales qui peuvent les instituer librement par décision des organes délibérants (CGCT, art.116). Ceci étant précisé, le paragraphe est constitué de deux points : l'analyse du transfert des impôts et celle des transferts budgétaires.

4.2.3.1 Analyse économique du transfert des impôts

Le but de ce point est d'utiliser les éléments de la grille de lecture théorique (première section) pour analyser le transfert des impôts aux collectivités territoriales. Il faut rappeler que lesdits impôts sont au nombre de six pour la région (cf. tableau 4.3, A₁ à A₆) et de onze pour la commune (cf. tableau 4.5, A₁ à A₁₁). Deux questions sont successivement évoquées : premièrement, les modalités de répartition du pouvoir fiscal et secondement, les critères d'attribution des impôts aux communes et régions. Après quoi, quelques enseignements sont déclinés.

A/ Analyse des modalités de répartition du pouvoir fiscal

Suivant la grille de lecture retenue à la première section (point 4.1.1.1), il y a trois modalités de répartition du pouvoir fiscal dans un système de gouvernement à plusieurs niveaux : les modalités de l'impôt exclusif (ou impôts propres), de l'impôt partagé et de la part aux recettes (ou revenue sharing). Qu'en est-il du pouvoir fiscal des communes et des régions ?

Comme indiqué précédemment, les impôts A₁ à A₆ du tableau 4.3 et les impôts A₁ à A₁₁ du tableau 4.5 sont attribués, respectivement, aux régions et communes par le législateur. Ces impôts sont attribués en propre à ces collectivités territoriales et ne sont pas prélevés en

concurrence avec le gouvernement central sous réserve du cas de la taxe de jouissance précédemment évoqué. En d'autres termes, cette modalité est celle de l'impôt exclusif ou des "impôts propres". L'implication logique de cette modalité est que les communes et les régions ont le droit d'exploiter de façon exclusive les assiettes des impôts attribués tout en maîtrisant les taux et en percevant l'intégralité des produits. Il convient donc d'analyser la nature du pouvoir fiscal des collectivités territoriales afin de vérifier si elle est en cohérence avec cette implication théorique de la modalité des "impôts propres".

La norme fondamentale, en matière de fiscalité est l'article 101 de la Constitution du 2 juin 1991. Ledit article stipule que « *la loi fixe les règles concernant (...) l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures* ». En d'autres termes, étant donné que la loi, stricto sensu, est de la compétence exclusive du législateur national (Assemblée Nationale) cette stipulation constitutionnelle permet d'inférer que la souveraineté fiscale est exclusivement une compétence du centre. Du reste, en application de cette stipulation constitutionnelle, tous les impôts des régions et communes sont déterminés, tant du point de vue des règles d'assiette, des taux que des modalités de recouvrement, soit par le Code des impôts directs et indirects (CIDI, loi n°6/65/AN du 16-05-65) soit par ses différentes modifications⁹⁹ ultérieures. De ce fait, l'Etat central contrôle toutes les variables de la formule fiscale à savoir, les bases ou assiettes, les barèmes, les dépenses fiscales, déductions et autres ajustements de même que le coefficient annuel d'équilibre du budget.

Au regard de ce qui précède, on peut en déduire que les régions et communes qui ne contrôlent aucune variable de l'équation fiscale n'ont ni souveraineté, ni flexibilité fiscale. Donc, la nature du pouvoir fiscal des CT est celle de l'absence de pouvoir, c'est-à-dire qu'elles sont soumises à un régime de fiscalité obligatoire ce qui n'est pas en cohérence avec la modalité des "impôts propres". Quid de la gestion administrative et de la perception des produits des impôts ?

De façon générale et sous l'angle de la théorie fiscale, la procédure de gestion administrative des impôts comportent trois étapes principales (F.M. Sawadogo, 1991: 22-39) :

- i) les opérations d'assiette qui consistent, d'une part à déterminer les personnes (physique et/ou morales) imposables de même que les matières imposables (richesses, activités etc.) et d'autre part, à évaluer les bases d'imposition, c'est-à-dire, l'évaluation des quantités d'éléments matériels ou monétaires imposables.

⁹⁹ Il s'agit des différentes modifications du CIDI qui sont opérées pratiquement chaque année à travers les lois de finances.

- ii) La liquidation qui consiste à calculer le montant de l'impôt. Il s'agit d'appliquer à la base d'imposition les taux ou barèmes correspondants sous réserve des ajustements (abattements, exonération etc.).
- iii) L'opération de recouvrement qui consiste à faire entrer le montant de l'impôt dans les caisses publiques.

Pour ce qui concerne les impôts attribués aux CT, le décret (2006-204, art. 37) relatif au régime financier et comptable précise que les opérations de liquidation devront être effectuées par l'ordonnateur du budget à partir des bases fixées par la loi. Par exemple, au niveau communal le Maire en tant qu'ordonnateur du budget est chargé de la liquidation de l'impôt communal. Par contre, l'évaluation des bases et le recouvrement sont assurés par les administrations locales du gouvernement central pour le compte de la commune. En outre, les produits des impôts collectés et toute la trésorerie des CT sont gérés, selon le principe de l'unité de caisse (cf. section 4.3 ci-après), par les comptables publics nommés par l'Etat central.

Au regard de ce qui précède, on peut noter que les CT perçoivent l'intégralité des produits des impôts dont elles sont attributaires (sous réserve du cas de la taxe de jouissance) même si elles sont pratiquement mises hors du circuit de gestion administrative desdits produits.

Pour résumer sur ce point on peut retenir que la modalité d'attribution du pouvoir fiscal aux collectivités territoriales est quelque peu atypique. En effet, l'analyse a montré que l'on est en présence d'une modalité d' "impôts propres" mais sans que les CT n'aient aucun pouvoir fiscal puisqu'elles évoluent sous un régime de fiscalité obligatoire. Mais, l'intégralité des produits des impôts est acquise auxdites CT même si elles n'assurent pas elles-mêmes la gestion. Un tel "design" quelque peu atypique peut poser un certains nombres de problèmes. Mais, pour pouvoir évoquer de façon coordonnée lesdits problèmes il convient d'analyser préalablement les critères d'attribution des impôts.

B/ L'analyse des critères d'attribution des impôts

Ce point vise à rechercher et analyser les critères institutionnels d'attribution des impôts aux CT avec comme objectif de vérifier leur cohérence avec les critères théoriques du "bon" impôt local. Pour ce faire, la loi n°014-2006 du 09 mai 2006 relative à la détermination des ressources et des charges des CT qui devait constituer la référence la plus pertinente pour

investiguer sur ces critères institutionnels s'est pourtant contentée d'énumérer les impôts sans énoncer aucun critère d'attribution. Par contre, le CGCT dans la définition qu'il donne de la collectivité territoriale en son article 8 précise que celle-ci est dotée de « l'autonomie financière » sans définir ce qu'il faut entendre par autonomie financière et sans indiquer si cette dernière servait de critère de détermination des impôts attribués aux CT. Autrement dit, à ce stade deux questions doivent être élucidées : l'autonomie financière est-elle le critère d'attribution des impôts aux communes et régions ? Si oui, quelle est la définition de la notion d'autonomie financière ?

Pour ce qui concerne la première question et sur le fondement d'une interprétation téléologique des dispositions de l'article 8 du CGCT, on peut retenir que l'autonomie financière est le seul critère institutionnel de détermination des impôts locaux. En effet, si l'autonomie financière -en plus de la personnalité juridique- est une condition d'existence des CT (art. 8, CGCT) il faudrait bien que les impôts (ou plus généralement les ressources) attribués à ces dernières aient toutes les caractéristiques pour garantir ladite autonomie.

En ce qui concerne la définition de la notion de l'autonomie financière, comme indiqué ci-dessus, la loi est lacunaire. En revanche, on peut tout au moins affirmer que cette autonomie financière n'implique ni souveraineté fiscale ni flexibilité fiscale puisque les CT sont soumises à un régime de fiscalité obligatoire (cf. point 4.2.2.1, A ci-dessus). Sous ce rapport, il reste à vérifier si les produits des impôts transférés sont totalement acquis aux CT, mais aussi, si lesdits produits représentent des proportions importantes des ressources totales nécessaires à la couverture des budgets des CT. En d'autres termes, est-ce que les impôts attribués au niveau local remplissent ces deux dernières conditions ?

En ce qui concerne la première condition on peut dire que la réponse est positive. En effet, en dehors de la taxe de jouissance dont une partie non précisée des produits est "récentralisée" depuis le 1^{er} janvier 2009 les produits de tous les autres impôts sont acquis¹⁰⁰ aux CT attributaires.

Pour ce qui concerne la deuxième question (proportion des ressources d'impôts dans les ressources totales) elle demeure ouverte puisque sa réponse ne peut résulter que d'une analyse de données empiriques que sont les statistiques budgétaires. Or, une telle analyse ne s'inscrit ni dans le champ de cette thèse ni dans son projet méthodologique ainsi qu'ils ont été annoncés en introduction. En revanche et au sujet de la première condition, il faut relever que

¹⁰⁰ Bien évidemment cette affirmation est avancée sous la réserve que le centre peut modifier de façon unilatérale les règles du jeu notamment à l'occasion des votes annuels des lois de finances. Le cas de la taxe de jouissance est suffisamment éloquent.

le tout ne réside pas dans le fait que les produits d'impôts soient acquis aux CT encore faut-il que lesdites CT disposent d'un pouvoir discrétionnaire dans l'affectation de ces produits ! En d'autres termes, les CT ont-elles l'autonomie budgétaire ?

Il faut relever que le législateur n'a pas, encore une fois, défini la notion d'autonomie budgétaire. Tout au plus le CGCT et la loi 014-2006 se contentent-ils d'indiquer que la « collectivité territoriale dispose d'un budget propre » (CGCT, art. 106 ; loi 014-2006, art.2). Mais, disposer d'un budget, même « propre », n'implique pas forcément avoir une autonomie budgétaire qui suppose une maîtrise substantielle des choix budgétaires. Compte tenu de cette autre lacune institutionnelle et pour pouvoir répondre à la question de l'autonomie budgétaire des CT on s'en tiendra à la définition déclinée dans la grille de lecture sous point **4.1.1.3**. En outre, dans le but de rechercher une réponse à la même question, une illustration du budget décentralisé est proposée ci-après (figure **4.4**). Pour cette illustration du budget décentralisé on s'est référé au dispositif institutionnel le plus pertinent qu'est le décret n°2007-069 du 07 février 2007 relatif à la « nomenclature budgétaire des collectivités territoriales du Burkina Faso ». Il faut signaler que ce décret en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2007 a été adopté par le gouvernement central en application de l'article 5 de la loi 014-2006¹⁰¹ du 09 mai 2006 relative aux ressources et charges des CT.

La figure **4.4** est donc la reprise comme telle de « la nomenclature budgétaire » annexée au décret ci-dessus évoqué mais tout en limitant le niveau de détail aux "chapitres"¹⁰². En effet, comme le précise le décret, les recettes et les dépenses des CT comprennent une section fonctionnement et une section investissement dont chacune « est présentée en chapitres, articles et paragraphes selon leur nature et leur destination » (art. 2, décret 2007-069).

Le but de l'illustration n'est pas de faire une analyse détaillée du budget décentralisé. Cependant, en plus des observations déjà formulées précédemment au sujet de certaines ressources évoquées comme telles et à tort par la loi (exemples : report d'excédents, prélèvement sur section de fonctionnement, emprunts etc., cf. point **4.2.2.1**, ci-dessus) on peut se contenter d'une observation générale : la classification des dépenses qui est faite suivant la nature et la destination de ces dernières n'a pas de lien évident avec la classification des tâches attribuées aux CT. Autrement dit, il s'agit d'une simple classification comptable et non d'une classification fonctionnelle. Pourtant, seule une classification fonctionnelle des

¹⁰¹ « La nomenclature et les modalités de présentation du budget de la collectivité territoriale sont déterminées par décret pris en conseil des ministres, sur proposition du ministre chargé des finances » (art.5 loi 014-2006 du 09 mai 2006).

¹⁰² Cependant, pour des besoins intéressants les questions sous analyse, quelques détails partiels ont été indiqués sous certains chapitres (en gras).

dépenses permet de mettre en cohérence tâches attribuées et dépenses. En plus, une classification fonctionnelle est indispensable pour un pilotage performant du processus de décentralisation : elle favorise une meilleure transparence du management administratif et budgétaire des CT tout en facilitant le suivi/évaluation de l'implémentation de la décentralisation.

Si l'on fait une lecture croisée des dispositions de l'article 20 de la loi 014-2006 qui énumère les dépenses obligatoires (voir tableau 4.9 ci-après) des CT et la classification comptable des dépenses (figure 4.4 ci-après), il est logique d'inférer que les dépenses des CT sont, globalement, des dépenses obligatoires. Par exemple, en section fonctionnement seules les dépenses imputables au chapitre 61 (« allocations-subventions ») ne sont pas obligatoires.

Les dépenses obligatoires ont quatre caractéristiques ainsi qu'il résulte de la lecture combinée du CGCT (art. 121) et du régime financier et comptable des CT (décret 2006-204, art. 6) :

- i) elles sont déterminées par la loi, c'est-à-dire par le gouvernement central ;
- ii) elles doivent nécessairement figurées au budget de la CT ;
- iii) elles doivent faire l'objet d'ouverture de crédits suffisants avant qu'il ne soit possible d'inscrire les dépenses facultatives, ces dernières ne pouvant être inscrites au budget que si elles présentent un « intérêt local » ;
- iv) au cas où les autorités de tutelle constateraient une insuffisance de crédits correspondants à des dépenses obligatoires, elles peuvent les rétablir à leur juste montant en diminuant d'autant les dépenses facultatives.

Si donc la quasi-totalité des dépenses des CT sont des dépenses obligatoires, l'examen des caractéristiques de ces dernières conduit à une conclusion logique : les CT n'ont qu'une très étroite autonomie en matière de dépenses et cette autonomie ne concerne que les dépenses facultatives. De ce fait, on peut également affirmer qu'elles ont une très faible autonomie budgétaire. En effet, alors même que la loi considère que les tâches attribuées aux CT sont toutes des tâches dévolues (cf. chapitre 3), il se trouve que c'est le centre qui décide sur presque la totalité des catégories de dépenses des CT. Or, en décidant sur les catégories de dépenses, il décide indirectement des catégories de prestations (dont les tâches dévolues) que les CT sont amenées à offrir aux citoyens locaux. En plus, la possibilité qu'il a d'apprécier le caractère suffisant ou non des crédits ouverts pour couvrir les dépenses obligatoires et éventuellement de diminuer les crédits des dépenses facultatives pour abonder les rubriques de dépenses obligatoires constitue une décision indirecte sur les quantités et/ou les qualités des BCL financés par lesdits crédits.

En résumé, même si les produits des impôts sont acquis aux CT, il reste que ces dernières n'ont qu'une marge de manœuvre très réduite en ce qui concerne l'utilisation desdits produits. Aussi, peut-on tirer la conclusion relative, et partielle que les impôts attribués aux communes et régions répondent très peu au critère de l'autonomie financière (entendue au sens de pouvoir discrétionnaire sur l'utilisation des produits d'impôts) censé les caractériser. Cette conclusion est relative et partielle pour deux raisons : premièrement, l'analyse ne s'est pas basée sur des définitions institutionnelles (qui n'existent pas) explicites des notions d'autonomie financière et d'autonomie budgétaire. Elle s'est plutôt fondée sur une grille de lecture théorique. Donc, la conclusion est en fonction des approches définitionnelles de cette grille d'où son caractère relatif. Secondement, la question de la proportion des produits d'impôts dans les ressources totales nécessaires à la couverture des budgets (sous réserve de l'équilibre budgétaire¹⁰³) est demeurée ouverte pour des raisons déjà explicitées. Pourtant, l'importance de cette proportion peut s'avérer déterminante dans l'appréciation de l'autonomie financière et budgétaire d'une CT donnée. En effet, si les rendements des impôts d'une CT sont tels qu'ils peuvent permettre de financer la totalité des dépenses obligatoires tout en dégagant d'important surplus pour financer des dépenses facultatives (qui sont décidées librement par la CT), il est évident qu'une telle collectivité serait relativement plus autonome qu'une autre qui ne serait pas dans ce cas. En d'autres termes, seule une analyse sur la base des informations budgétaires empiriques des CT peut permettre d'avoir une idée plus complète sur la question, d'où le caractère partiel de la conclusion.

¹⁰³ La question de l'équilibre budgétaire dans le contexte burkinabè est évoquée sous section 4.3 (Encadré 4.2) ci-après.

Figure 4.4 : Cadre budgétaire des collectivités territoriales

Budget de fonctionnement		Budget d'investissement	
<u>Dépenses</u>	<u>Recettes</u>	<u>Dépenses</u>	<u>Recettes</u>
60. Denrées et fournitures	70. Produits de l'exploitation	060. déficit d'investissement reporté	060. excédent d'investissement reporté
61. Allocations-subventions	71. Produits domaniaux	13. Frais extraordinaires	10. subvention
62. Impôts et taxes	72. Produits financiers	16. Remboursement des emprunts	11. réserves : -Prélèvement sur recette de fonctionnement
63. travaux et services extérieurs	73. Recouvrements, participations : - Dotation globale de fonctionnement (DGF)	18. dettes à L&MT	13. frais extraordinaires
64. Participations et contingents	74. Produits divers	21. acquisition meubles et immeubles	14. participation à des travaux d'équipement : - dotation globale d'équipement (DGE)
65. Frais de personnel	75. Impôts, taxes et contributions directes : -Patentes, -taxe de résidence, -taxe des biens de mainmorte, -taxe sur les armes, - taxes sur le spectacle - Contribution secteur informel	23. acquisition immobilisations en cours	16. emprunts et dettes à M<
66. Gestion générale et transport	76. impôts et taxes indirects : -taxe de jouissance	25. prêts avances créances à L&MT	21. immobilisations (aliénation)
67. Frais financiers	78. travaux d'équipement en régie et réduction de charge	26. acquisition de titres et valeurs	25. Recouvrement créances à L&MT
69. Charges exceptionnelles	79. produits exceptionnels - subvention exceptionnelle (TUPP)	27. Dépôts et cautionnements versés	26. Aliénation de titre et valeurs
82. résultats antérieurs	82. résultats antérieurs		
83. excédent ordinaire capitalisé - prélèvement sur recette de fonctionnement (au moins 20% recettes propres)			

Source : Elaboration de l'auteur sur la base de la nomenclature budgétaire annexée au décret 2007-069 du 07/02/2007.

Tableau 4.9 : Imputations budgétaires des dépenses "obligatoires" des CT

Intitulés dépenses obligatoires	Imputations budgétaires	
	Section fonctionnement (niveau chapitre)	Section investissement (niveau chapitre)
Fournitures de bureau, de bibliothèque et d'impression pour les services de la CT ; Dépenses services locaux de désinfection et hygiène	60	
(Dépenses "facultatives")	61	
Prélèvement sur les biens et revenus de la CT	62	
Entretien du siège, des bâtiments et propriétés de la CT ; Entretien cimetière ; Location immeuble ; Frais d'établissement et conservation des plans d'alignement ; Dépenses électricité, gaz, eau	63	
Participation au fonctionnement du service national de protection contre l'incendie	64	
Traitements et salaires personnel permanent ; Pensions ; Indemnités officiants de l'état-civil des centres secondaires.	65	
Frais conservation des archives, d'abonnement et conservation du J.O. ; Frais registres et imprimés état civil, livrets de famille ; Frais des sessions du conseil et des déplacements des conseillers ; Dépenses induites par les transferts de compétences ; Frais postes et télécommunications ;	66	
Frais de perception des taxes locales ; Intérêts des emprunts ; Frais administratifs de gestion des impôts et taxes par les services fiscaux de l'Etat central.	67	
Frais de justice	69	
Dépenses engagées non mandatées	82	
Remboursement de la dette en capital		16 ou 18
Dépenses des programmes d'investissement ou des actions de développement délibérées par le conseil de collectivité et inscrites dans le plan de développement de la CT.		13, 21 et 23

Source : Elaboration de l'auteur sur la base de l'article 20 de la loi 014-2006 et de l'annexe du décret 2007-069 du 07/02/2007.

C/ Les enseignements de l'analyse économique du transfert des impôts

L'analyse des modalités de répartition du pouvoir fiscal ainsi que celle des critères d'attribution des impôts aux collectivités territoriales ont mis en évidence certains enseignements qu'il convient de relever avant de tirer une conclusion sur le transfert des impôts :

1) Problème de déséquilibre vertical entre tâches et ressources

Il faut rappeler qu'au chapitre 3 de la thèse il a été expliqué que pour le législateur toutes les tâches attribuées aux collectivités territoriales sont des dévolutions, même si l'analyse a montré que cette conception institutionnelle devrait être nuancée pour certaines tâches communales. Mais, la dévolution pour être cohérente doit être concomitante avec le pouvoir de mobiliser des ressources pour financer les tâches dévolues. Pour simplifier, on pourrait dire qu'aux tâches dévolues doivent correspondre des impôts " dévolus" sinon il y a un risque de déséquilibre vertical puisque le niveau local décide sur les fonctions tandis que c'est le centre qui décide sur toutes les variables fiscales. Ceci peut être illustré par la séquence suivante :

Tâches dévolues → choix locaux → si les choix diffèrent → besoins financiers diffèrent → fiscalité diffère → au moins flexibilité fiscale sinon risque de déséquilibre vertical.


2) Problème de responsabilité budgétaire

Ce problème est la conséquence du problème précédent et est surtout lié au "signal prix" que fournit l'impôt pour les décisions dépensières et les choix des collectivités territoriales (sous réserve des règles d'équilibre budgétaire). En effet, la fiscalité obligatoire donne une information biaisée aux citoyens/contribuables sur les coûts des BCL. En conséquence, le niveau local pourrait opérer des choix collectifs inefficaces dans la mesure où les citoyens sont moins sensibilisés aux charges collectives à travers l'établissement d'un lien entre demande de BCL et paiement de contributions pécuniaires. En outre, les décideurs locaux sont déresponsabilisés sur le plan budgétaire en ce sens que le système fait du gouvernement central le décideur ultime des besoins locaux puisqu'il est le pourvoyeur des ressources.

3) Problème d'équité entre collectivités territoriales

En plus du problème d'équité individuelle propre à tout système fiscal, la fiscalité obligatoire pose un problème d'équité territoriale. En effet, à travers ce système, les redevables dotés des mêmes capacités contributives mais situés dans des collectivités territoriales différentes et bénéficiant de ce fait de BCL différents supportent les mêmes charges fiscales. Ainsi, en cas de dévolution les collectivités territoriales qui ont de meilleurs positionnements géographiques en termes d'activités économiques vont bénéficier des ressources fiscales plus élevées. Donc, aux ressources plus élevées correspondront plus de BCL décidés librement pour les citoyens alors que ces derniers supportent les mêmes charges fiscales que les citoyens des autres collectivités qui ne bénéficient pas de plus de BCL. Pour mieux expliciter ce problème on peut l'illustrer par la matrice de décision ci-dessous :

Tableau 4.10 : Matrice de décision impôts-dépenses

		Dévolution  Choix des dépenses		
		Faibles	Moyens	Forts
Bases d'impôts	Faibles	✓	3	5
	Moyennes	1	✓	6
	Fortes	2	4	✓

Source : auteur

Les choix **1,2** et **4** de la matrice signifient que les bases d'impôts sont moyennes à fortes et que les choix dépensiers sont faibles à moyens. Dans ce cas, la CT devrait pouvoir abaisser les taux d'impôts ce qui n'est pas possible dans un régime de fiscalité obligatoire. En conséquence, les rendements d'impôts sont supérieurs aux dépenses ce qui constitue un gaspillage.

3, 5 et 6 signifient que les choix des dépenses (G) sont moyens à forts alors que les bases d'impôts (T) sont faibles à moyennes. Il en résulte deux problèmes :

- i) Si G est moyen à fort, l'impôt doit être plus haut. Autrement dit, la solution est une flexibilité à la hausse ce qui n'est pas possible avec la fiscalité obligatoire.
- ii) Cependant, il se peut que les écarts entre G et T s'expliquent par une faiblesse intrinsèque de la base. Dans ce cas, la péréquation peut être une solution. Mais, si l'on opte pour cette dernière solution il se pose la question du seuil (G - T) de péréquation qu'il faut déterminer.

Le problème de l'équité a un autre aspect qui peut se révéler en cas de délégation. Si donc les tâches sont fixées en standards et aux normes décidées par le centre (délégation de tâches), toutes les collectivités territoriales doivent produire les mêmes BCL en quantité et qualité données. La collectivité qui a un meilleur positionnement économique, donc des bases plus larges pourrait fixer un taux d'impôts plus bas si elle avait le contrôle du taux ou du coefficient d'impôt. Mais, la fiscalité obligatoire oblige ses citoyens à payer le même taux fixé par le centre.

En somme, les modalités et les critères des impôts attribués aux collectivités territoriales ne peuvent pas permettre de capter tous les avantages de la décentralisation. En effet, ils ne permettent pas aux décideurs locaux de moduler les niveaux des impositions et donc des budgets locaux en fonction des besoins variables des citoyens suivant les lieux de résidence. Donc, des réformes seraient souhaitables et pourraient s'orienter vers l'examen des questions suivantes :

- ✓ Pour ce qui concerne la question de la compétence fiscale des collectivités territoriales et de leur autonomie financière deux scénarii pourraient être envisagés : premièrement, permettre aux collectivités territoriales de décider sur les taux des impôts locaux. Etant entendu que ladite liberté devra être encadrée par le centre par des règles précises afin de prévenir les éventuels effets pervers d'empilements des taux. Deuxième possibilité, soumettre les collectivités locales à un régime de flexibilité fiscale. Dans cette perspective, elles pourraient déterminer annuellement un coefficient à appliquer à certains impôts de l'Etat central à déterminer. On pourrait

instituer une formule semblable à la formule classique des « centimes additionnels ¹⁰⁴ » tout en laissant le contrôle du coefficient annuel d'équilibre du budget en mains locales. Du reste, il convient de rappeler que la formule des centimes additionnels a été évoquée dans le CGCT comme source de revenu pour les communales (loi 055-2004, art. 226-4) sauf que cette disposition du code n'a pas été reprise (ce qui équivaut implicitement à une suppression) par la loi 014-2006 relative aux ressources et charges des collectivités qui constitue la référence institutionnelle pertinente en la matière. Dans l'éventualité de l'application de la formule des centimes additionnels, l'IUTS précédemment évoqué pourrait constituer une piste intéressante de réflexion sous réserve, bien entendu, des observations déjà formulées en ce qui concerne sa faisabilité.

- ✓ La question d'une meilleure implication des collectivités territoriales dans la chaîne d'administration des impôts transférés devrait également être envisagée.

4.2.3.2 Analyse économique des transferts budgétaires

Le CGCT (arts. 115 et 117) et la loi 014-2006 (arts. 13-5, 14-2, 15-5 et 17-2) relative aux ressources et charges des collectivités territoriales prévoient deux grandes catégories de transferts budgétaires de l'Etat central vers les gouvernements infranationaux : une dotation globale de fonctionnement (tableaux 4.3. et 4.5, E_1) et une dotation globale d'équipement (tableaux 4.4 et 4.6, E_1). Cependant, en plus de ces deux dotations il ya les produits de la fiscalité partagée (tableaux 4.3 et 4.5, F_1) qui constituent également des transferts (revenue sharing ou parts aux recettes) même si lesdits produits ont été mentionnés par la loi 014-2006 comme étant des recettes propres de fonctionnement. Enfin et ainsi qu'il résulte du tableau 4.4 ($B_{1, 2, 3, 4}$ et D_1) et du tableau 4.6 ($B_{1, 2, 3, 4}$ et D_1) précédents, d'autres types de transfert sont susceptibles d'être réalisés au profit des collectivités soit en provenance de collectivités nationales ou étrangères (exemple coopération décentralisée), soit en provenance de tierces personnes, d'organismes divers ou même de l'Etat central. Pour ce qui concerne ces autres transferts budgétaires de l'Etat central au profit des CT, un développement succinct y est consacré dans l'encadré 4.1 ci-après.

¹⁰⁴ Les centimes additionnels sont un héritage de la législation fiscale française. Ils avaient été introduits dans le système fiscal de certains pays africains dans le courant des années 50 à la faveur de la création des communes mixtes rurales. Le principe est que les mêmes assiettes servent de bases de calcul aux impôts de l'Etat central et aux impôts locaux par adjonction d'une pression fiscale additionnelle, c'est-à-dire, un coefficient annuel. Ainsi, le montant est déterminé par centimes dont chacun représente un centième de l'impôt principal d'où l'appellation de centimes additionnels (Nach Mback, 2003 : 451).

Ceci étant précisé, les parts aux recettes ainsi que la dotation globale de fonctionnement (DGF) et la dotation globale d'équipement (DGE) constituent l'objet de ce point.

A/ Les parts aux recettes¹⁰⁵

Pour ce qui concerne les produits de la fiscalité partagée (parts aux recettes), si le principe a été inscrit dans la loi 014-2006 (arts. 13-6, 20-6), il reste que « l'identification et les modalités de répartition des produits de (ladite) fiscalité partagée » devront être précisées par une autre loi. Ce qui n'est pas encore réalisé à ce jour. Donc, une analyse de ces parts aux recettes ne saurait objectivement être menée à ce stade. Tout au plus peut-on signaler qu'en tant que partage de ressources, il serait plus cohérent qu'au moment de la détermination des modalités, le législateur tienne compte du fait que ce type de transfert devrait logiquement être global et forfaitaire (non-conditionnel). Ceci signifie que le montant attribué à chaque CT devrait être à sa libre disposition et que le montant des produits à repartir devrait lui-même être prédéterminé et garanti.

B/ Les DGF et DGE

Il ya deux niveaux d'analyse qu'il convient de distinguer sous ce point : le premier niveau d'analyse est basé sur les dispositions du CGCT qui fixent le principe des dotations ainsi que le cadre général concernant les modalités de distribution. Le second niveau d'analyse est relatif aux modalités de répartition des dotations pour un exercice budgétaire donné.

En ce qui concerne le premier niveau, il faut noter, ainsi qu'il résulte de l'article 117 du CGCT, que les montants des DGF et DGE sont déterminés annuellement par le gouvernement central à l'occasion de l'adoption de son budget. De même, les formules de répartition desdites dotations entre les collectivités territoriales récipiendaires sont fixées chaque année par le centre à travers un arrêté conjoint des ministres en charge des collectivités territoriales et des finances.

Trois remarques relativement à ce dispositif institutionnel peuvent être formulées :

- i) Premièrement, la loi n'annonce pas explicitement les résultats attendus de la DGF et de la DGE ce qui n'est pas le moindre des défauts. En effet, les critères de la

¹⁰⁵ Il faut préciser que ce point ne concerne pas les parts aux recettes de la TUPP attribuées à titre exceptionnel aux communes urbaines. Lesdites parts aux recettes sont évoquées dans l'encadré 4.1 et pour des raisons qui y sont expliquées.

formule de distribution de ces dotations ainsi que la pondération de chaque critère sont, en principe, conçus en fonction des objectifs des dotations. De ce fait, comment peut-on concevoir une formule cohérente de répartition si l'on ignore les objectifs projetés ? En outre, sans indication à l'avance des résultats attendus comment pourrait-on évaluer de façon objective l'efficacité des dotations attribuées ?

- ii) Deuxièmement, la détermination annuelle du montant des dotations pose un problème de prévisibilité au niveau des CT. En effet, il est impossible pour ces dernières de savoir à moyen terme les dotations qu'elles devront recevoir puisque le montant n'est connu qu'une fois le budget annuel de l'Etat central adopté. Comment le niveau local peut-il planifier son budget sur la base de ces dotations ?
- iii) Troisièmement, la détermination annuelle de la formule de répartition par le centre renforce non seulement le problème de prévisibilité mais en plus elle peut poser un problème de transparence ou favoriser des comportements stratégiques en raison justement de cette détermination discrétionnaire par le seul gouvernement central. En outre, cette détermination annuelle de la formule qui peut impliquer le changement de celle-ci d'une année à une autre pourrait poser des difficultés dans l'évaluation des résultats des DGF et DGE sur le moyen ou long terme. En effet, les critères de la formule et les pondérations n'étant pas neutres sur les effets des transferts, il en résulte que toute modification de ladite formule peut entraîner une modification de la perspective des résultats d'une année à l'autre.

Pour ce qui concerne le deuxième aspect de l'analyse, l'exercice budgétaire de référence est celui de l'année 2007. Il faut préciser que pour cet exercice budgétaire, aucune dotation globale d'équipement (DGE) n'a pas été attribuée aux CT. Mais, une dotation globale de fonctionnement a été attribuée aux régions et communes et une dotation globale pour « charges récurrentes » a été transférée aux seules communes urbaines.

La dotation globale pour charges récurrentes est évoquée dans l'encadré 4.1 ci-après. Pour ce qui concerne la DGF et conformément aux dispositions du CGCT, la formule de répartition a été fixée par un arrêté conjoint (n°2006-57) des deux ministres chargés, respectivement, des collectivités territoriales et des finances. Mais, il ya deux situations qu'il faut distinguer :

- i) Premièrement, il ya la répartition du montant de la DGF entre les régions et les communes. Pour ce faire, l'arrêté ci-dessus cité a attribué 20% du montant aux régions et 80% aux communes urbaines et rurales.
- ii) Deuxièmement, la répartition horizontale, entre les différentes régions et entre les différentes communes, est réalisée de la façon suivante :
 - 60% de façon forfaitaire. Pour ce faire, chaque région a reçu $1/13^{\text{ème}}$ des 60% de la part régionale et chaque commune a reçu $1/351^{\text{ème}}$ des 60% de la part communale.
 - 40% selon le chiffre de la population, minimum de ce qui est nécessaire à la plus petite CT et on remonte à la formule en %.

Comme évoqué précédemment, le tout n'est pas de concevoir des formules de distribution des dotations mais bien plutôt de savoir quels sont les objectifs recherchés à travers lesdites formules. En d'autres termes, aucune formule n'est bonne ou mauvaise en soi tout dépend de ce qu'on veut en faire et de ce que l'on en fait. Or, l'arrêté se contente de décliner des formules de calcul sans indiquer les objectifs projetés. Par exemple, quelle est la logique qui sous-tend l'attribution de 4/5 du montant aux communes et 1/5 aux régions et quel est le but recherché ? Ensuite, pourquoi 3/5 des fonds sont-ils distribués de façon forfaitaire et 2/5 selon le chiffre de la population ? Sans disposer de réponses adéquates à ces questions il serait hasardeux de vouloir émettre des avis qui soient objectifs et motivés sur ces formules de distribution. En somme, on peut retenir qu'il ya nécessité de déterminer de façon claire les objectifs des dotations attribués aux CT, mais aussi, de fixer des critères précis et structurels (éviter les formules variables annuellement) de distribution desdites dotations.

En conclusion, on peut retenir qu'il n'existe pas de formule optimale de transfert des ressources dans un système de gouvernement à plusieurs paliers qui soit valable dans le temps et dans l'espace. Mais, la théorie propose une méthodologie qui, bien mise en contexte, peut servir de base de réflexion pour la réalisation d'opérations de transferts des ressources. L'une des leçons essentielles de cette méthodologie est que les ressources doivent nécessairement suivre les tâches. La théorie propose, en outre, des grilles permettant de lire et analyser des transferts contextuels donnés. L'analyse du transfert des ressources sur la base desdites grilles a permis de montrer que des décisions, entre autres, en matière de compétence fiscale des CT, de détermination des objectifs des transferts budgétaires, seraient nécessaires afin d'espérer mieux capter les avantages de la décentralisation.

Encadré 4.1 : Autres transferts budgétaires attribués aux CT par l'État central

Le but de cet encadré n'est pas de faire une analyse exhaustive des autres transferts financiers attribués par l'Etat central aux collectivités territoriales. Il s'agit de signaler succinctement l'existence de tels transferts.

Ces transferts peuvent être classés en quatre catégories : les parts aux recettes de la taxe unique sur les produits pétroliers (TUPP), les subventions du Fonds permanent de développement des collectivités territoriales (FPDCT), les transferts des ministères dépeniers et divers autres transferts budgétaires.

1. Les parts aux recettes de la taxe unique sur les produits pétroliers (TUPP)

Comme son nom ne l'indique pas la TUPP est bien un impôt (non une taxe) acquitté par tous les consommateurs à l'occasion de tout approvisionnement en produit pétrolier (super carburant, essence auto et gas-oil) à la pompe. La TUPP a été instituée par la loi n°005/94/ADP du 11 mars 1994 avec effet rétroactif pour compter du 17 janvier 1994 (loi 005/94, art. 1^{er}). Elle vient en remplacement de « l'ensemble des taxes fiscales et parafiscales perçues précédemment sur les produits pétroliers autres que les droits et taxes inscrits au tarif des douanes » (art. 2).

La décision de création de cet impôt est contemporaine d'une autre décision fiscale qui explique pourquoi certaines CT (les communes urbaines) sont attributaires d'une partie des produits. En effet, suivant la loi n°009/94/ADP du 15 mars 1994, le législateur (Assemblée des Députés du Peuple, ADP) de l'époque a décidé d'abroger « pour compter du 17 janvier 1994 les dispositions des articles 291 à 317 du code des impôts relatives à la taxe sur les vélocipèdes, à la taxe sur les véhicules automobile et à la taxe sur les véhicules à moteur à deux ou trois roues (...) » (loi 009/94, art. 3). Afin de situer cette décision d'abrogation dans son contexte, il faut rappeler que le 14 janvier 1994 il ya eu la dévaluation du FCFA avec ce que cela implique comme incidence sur le pouvoir d'achat des consommateurs domestiques par rapport au reste du monde alors que les trois impôts supprimés avaient le défaut d'être trop visibles. Mais, il se trouve que les produits desdits impôts étaient exclusivement attribués aux communes de l'époque. C'est donc, entre autres, pour compenser la perte de revenus de ces communes que la TUPP qui a le double avantage d'être moins visible et facile à administrer a été instituée.

Ainsi qu'il se pratiquait depuis 1994, de nos jours encore (fin 2008) 10% des produits de la TUPP sont repartis annuellement à part égale entre les 49 communes urbaines. La part reçue par chaque commune (1/49 des 10% de la TUPP) est comptabilisée dans son budget comme recette de fonctionnement sous le chapitre 79 « produits exceptionnels » (cf. figure 4.4 ci-dessus). En d'autres termes, les parts aux recettes de la TUPP sont destinées au financement des dépenses de fonctionnement.

Au regard de ce qui précède, ces parts aux recettes attribuées aux communes urbaines sont de type global et non-proportionnel. Ainsi, le montant est à libre disposition des communes bénéficiaires et est prédéterminé et garanti. Cependant, deux nuances doivent être apportées : premièrement, la notion de "à libre disposition" des communes doit être relativisée en ce sens que la quasi-totalité des dépenses communales sont des dépenses obligatoires (cf. tableau 4.9 ci-dessus). Deuxièmement, si le caractère "prédéterminé et garanti" du transfert s'est avéré jusqu'à présent, rien ne prouve le maintien futur de ce caractère. En effet, jusqu'à plus ample informé, il n'existe aucune disposition institutionnelle qui institue de façon pérenne le transfert, ni en ce qui concerne son principe ni en ce qui concerne sa proportion par rapport à la TUPP. Il s'agit d'une pratique qui

s'explique par son contexte historique de mise en œuvre et qui n'est pas à l'abri d'une remise en cause, à tout moment, par l'Etat central. Du reste, ce n'est sans doute pas un hasard si le législateur n'a pas voulu lier les décisions de création de la TUPP et de suppression des trois impôts communaux alors que les deux lois ont été adoptées pendant la même session parlementaire avec quatre jours d'écart et portant toutes deux sur la modification du code des impôts. En outre, on peut constater que ces parts aux recettes de la TUPP ne sont pas évoquées comme ressources des communaux urbaines par la loi 014-2006 relative aux ressources et charges des CT. Ceci explique sans doute pourquoi les transferts correspondants sont imputés en « produits exceptionnels » (chapitre 79) dans les budgets des communes urbaines et peut-être aussi un signe du caractère précaire de ces transferts.

Mais, le problème le plus important que pose ce transfert est celui de son équité. En effet, alors que la TUPP est un impôt payé par tous les contribuables, une partie des produits est attribuée aux seules 49 communes urbaines en dépit de l'évolution du contexte institutionnel. Quid des 302 communes rurales qui auraient pu prélever les "taxes" sur les vélocipèdes, les véhicules automobile et les véhicules à moteur à deux ou trois roues si lesdites "taxes" n'avaient pas été supprimées?

2. Les transferts budgétaires attribués aux CT par le FPDCT

Le FPDCT a été créé par le CGCT (loi 055-2004/AN, art. 141) mais son arrangement institutionnel a été précisé à travers l'adoption de ses statuts par le gouvernement central suivant décret 2007-254 du 11 avril 2007.

Le management quotidien du fonds est assuré par un directeur général sous la surveillance d'un conseil de gestion de 9 membres dont quatre représentants des CT (1 pour les régions, 1 pour les communes urbaines et 2 pour les communes rurales). Mais, en plus du conseil de gestion à composition exclusivement nationale, il ya également un comité de suivi composé des représentants des bailleurs extérieurs du fonds. La tâche dudit comité est de faire le suivi/évaluation de l'implémentation des programmes d'activités du FPDCT.

Les tâches du fonds sont au nombre de quatre (décret 2007-254, arts. 7 et 8) :

- ✓ Octroyer des subventions aux CT ;
- ✓ Octroyer des prêts aux CT ;
- ✓ Garantir les emprunts contractés par les CT ;
- ✓ Renforcer les capacités des CT.

Les ressources du FPDCT sont de cinq ordres (décret 2007-254, art. 30) :

- ✓ Les transferts de l'Etat central ;
- ✓ Les transferts des bailleurs extérieurs ;
- ✓ Les revenus des placements ;
- ✓ Les dons et legs ;
- ✓ Toutes autres recettes autorisées par le conseil de gestion.

Les subventions du fonds aux CT devront être des transferts affectés au financement des projets d'investissement s'inscrivant dans « la mise en œuvre de la politique du gouvernement (central) en matière de réduction de la pauvreté et de gouvernance locale » (décret 2007-254, arts. 3 et 31). Les critères d'attribution et la formule de calcul desdites subventions sont fixés dans un « code de financement » approuvé par le conseil de gestion (décret 2007-254, arts. 32 et 42). Mais, en attendant l'opérationnalisation du fonds (il ne l'est pas

encore) et ce jusqu'en 2010, des Guichets d'intervention spécialisées (GIS) sont créés et abondés par des ressources en provenance de l'Etat central ou de bailleurs extérieurs. Les modalités d'emploi de ces ressources sont déterminées par des règles ad hoc convenues d'accord partie avec les entités pourvoyeuses.

3. Les transferts des ministères dépensiers de l'Etat central aux CT

La logique de ces transferts réside dans les transferts sectoriels des tâches aux CT. En effet, il s'agit de transférer aux CT les dotations budgétaires annuelles (pour investissements nouveaux et/ou pour charges récurrentes) que les ministères dépensiers consacrent aux tâches qui ont été attribuées au niveau local. Dans le domaine de l'éducation par exemple, étant donné que la construction et la gestion des écoles primaires sont des tâches attribuées aux communes (cf. chapitre 3) le ministère chargé de l'enseignement primaire (MEBA) doit transférer les dotations affectées à ces tâches aux communes. Il devrait en être de même pour le ministère en charge de la santé en ce qui concerne la construction et la gestion des formations sanitaires de base ou du ministère en charge de l'hydraulique pour ce qui concerne la réhabilitation des forages, des bornes-fontaines etc.

Pour l'exercice budgétaire 2007, ce type de transfert n'a été attribué qu'aux 49 communes urbaines au titre des charges récurrentes des écoles primaires.

4. Les divers autres transferts budgétaires attribués aux CT

Ces divers autres transferts effectués par le gouvernement central au profit des collectivités territoriales peuvent être regroupés en trois catégories :

- ✓ La première catégorie est constituée de la prise en charge des salaires des secrétaires généraux des mairies et des ex-agents des provinces mis à disposition des communes et régions. En effet, ainsi qu'il a été indiqué au chapitre 2 précédent, les secrétaires généraux (SG) des mairies sont des fonctionnaires de l'Etat central mis à disposition des communes conformément aux dispositions du décret n°2009-109 du 03 mars 2009 relatif aux modalités de mise à disposition auprès des CT des agents de la fonction publique centrale. Si ces SG demeurent des fonctionnaires de l'Etat central du point de vue de la carrière, leurs salaires devraient être payés, en principe, par les communes. Cependant, compte tenu des capacités financières actuellement limitées des communes lesdits salaires sont payés par le gouvernement central. Autrement dit, ces paiements représentent des transferts affectés aux dépenses de personnels. Pour ce qui concerne les ex-agents des provinces la logique est quelque peu différente. Il faut rappeler qu'avant leur suppression en tant que CT suite à l'adoption du CGCT en 2004, les provinces étaient en même temps CT et circonscriptions administratives (cf. chapitre 2, historique de la décentralisation). Comme CT, les provinces avaient un personnel propre qui a été redéployé dans les communes et régions après la suppression. Cette décision de redéploiement a été prise par l'Etat central qui s'est engagé à payer les salaires desdits agents. Mais, jusqu'à quand ce paiement des salaires des SG et des ex-agents des provinces par le centre va-t-il duré ? Aucun dispositif institutionnel ne permet de répondre à cette question.
- ✓ Le deuxième aspect concerne des transferts affectés à des dépenses d'investissement, notamment aux

travaux de construction et d'équipement des sièges des communes rurales et des régions qui n'en sont pas pourvues. Dans le cadre du plan d'action 2008-2010 de mise en œuvre de la décentralisation, les constructions et équipements concernent 160 mairies et 12 régions (cf. décret n°2008-629/PRES/PM/MATD/MEF du 13 octobre 2008 relatif au PdA 2008-2010 du cadre stratégique de mise en œuvre de la décentralisation, in J.O. n°07 du 12 février 2009). Il reste entendu que ces transferts prendront fin après la couverture totale des CT en sièges.

- ✓ Le dernier aspect est constitué de subventions ad hoc affectées aux structures centrales d'appui au processus de décentralisation (conseil national de la décentralisation, comité national de jumelage, commission de la coopération décentralisée etc.). Les subventions attribuées à l'Association des Municipalités du Burkina Faso (AMBF) et à l'Association des Régions du Burkina Faso (ARBF) et autres structures de coordination et/ou d'appui à la décentralisation sont également rangées dans ce registre.

4.3. La procédure budgétaire des collectivités territoriales

Cette section a pour but de décrire et analyser les règles institutionnelles relatives à la procédure budgétaire des collectivités territoriales afin d'apprécier les capacités décisionnelles de celles-ci dans la gestion du budget. Dans cette perspective, la section comprend un paragraphe descriptif et un autre consacré à l'analyse.

4.3.1 Description de la procédure budgétaire des CT

Il y a trois aspects dans la procédure budgétaire des collectivités territoriales. Le premier aspect concerne l'adoption et l'approbation du budget, le deuxième est relatif à son exécution et le dernier est lié au bouclage des comptes. Ces trois aspects de la procédure sont successivement exposés ci-dessous.

4.3.1.1 L'adoption et l'approbation du budget

L'avant projet de budget primitif¹⁰⁶ de la CT est élaboré annuellement sur la base d'instructions contenues dans une « circulaire budgétaire » adressée par le gouvernement central à tous les ordonnateurs des budgets locaux (Maires et Présidents des conseils régionaux) chargés de la tâche d'élaboration. Une fois adopté par vote de l'organe délibérant, l'avant projet devient le projet de budget de la collectivité qui doit ensuite être soumis à l'autorité de tutelle rapprochée pour approbation. Autrement dit et ainsi qu'il résulte des tableaux 2.2 et 2.4 (cf. chapitre 2) et des articles 150 et 229 du CGCT, le projet de budget ne devient un budget exécutoire qu'après avoir été approuvé par le Haut-commissaire pour la commune et par le Gouverneur pour la région CT.

L'approbation du projet de budget local par l'autorité de tutelle rapprochée s'inscrit dans le procédé de contrôle de légalité a priori. Mais avant toute décision formelle d'approbation ou non dudit projet, ce dernier doit avoir été préalablement soumis à l'examen et au contrôle d'une commission administrative d'approbation. Pour ce faire, il est institué dans chaque région circonscription administrative (13) une « commission régionale d'approbation des budgets » (CGCT, art. 30) et dans chaque province (45) une « commission provinciale d'approbation des budgets » (CGCT, art. 54). Créée par arrêté conjoint du Ministre chargé de

¹⁰⁶ Ce qualificatif "primitif" est important en ce sens qu'en cours d'année ledit budget primitif peut être modifié par un budget supplémentaire et/ou par des décisions modificatives sans toutefois porter atteinte à l'équilibre d'ensemble du budget.

l'administration du territoire et du Ministre chargé des Finances et du Budget, chacune de ses commissions est composée de représentants locaux¹⁰⁷ de ces deux ministres. Cependant, les ordonnateurs des budgets locaux sont tenus d'assister aux travaux des commissions d'approbation à titre consultatif.

Outre la correction d'éventuelles d'erreurs matérielles, la tâche concrète d'une commission d'approbation consiste à vérifier que le projet de budget à lui soumis est conforme, non seulement aux règles institutionnelles consacrées par le régime financier et comptable des CT (décret n°2006-204 du 15 mai 2006) mais aussi aux instructions du gouvernement central contenues dans la circulaire budgétaire de l'année. Une synthèse desdites règles est proposée dans l'encadré 4.2 ci-après. Il faut signaler, ainsi qu'il sera ultérieurement évoqué, que ces règles ne sont pas seulement valables que pour l'approbation du projet de budget elles le sont également pour son exécution.

Après les travaux de la commission trois situations peuvent se présenter :

Premièrement, le projet de budget est substantiellement conforme aux critères d'approbation. Dans ce cas, ledit projet est approuvé par la tutelle rapprochée.

Deuxièmement, le projet de budget fait l'objet d'objections de la part de la commission. La CT concernée est invitée à apporter les corrections nécessaires selon un délai fixé par l'autorité de tutelle rapprochée. Cette démarche a lieu dans les cas suivants (art. 16, décret 2006-204) : i) lorsque le projet de budget n'a pas été établi conformément aux lois et règlements ; ii) lorsque des dépenses obligatoires ne figurent pas dans le projet ou qu'elles y figurent sans être suffisamment abondées ; iii) lorsque la commission estime que des recettes ou dépenses ont été surestimées ou sous-estimées dans le projet de budget.

Troisièmement, la CT ne s'exécute pas dans le délai imparti pour opérer les corrections ci-dessus évoquées. L'autorité de tutelle rapprochée arrête « d'office » le budget tout en y apportant elle-même les différentes corrections (art. 18, décret 2006-204). La CT est donc tenue d'exécuter le budget tel qu'il a été arrêté d'office par la tutelle.

¹⁰⁷ Chaque commission est en principe composée du contrôleur financier de la CT, du receveur de la CT, du chef de la division fiscale de la CT et du représentant de la direction générale du budget. Tous ceux-ci sont des fonctionnaires du ministère en charge des finances et Budget. La présidence de la commission est assurée par le représentant local du ministère en charge de l'administration du territoire et des CT.

Encadré 4.2 : les critères d'approbation du projet de budget de la CT

La commission d'approbation du projet de budget, qu'elle soit régionale ou provinciale doit vérifier l'application effective des principes et règles financiers et comptables suivants :

1/ L'équilibre : il implique que le projet de budget local doit être en « équilibre réel », c'est-à-dire que les recettes et dépenses prévisionnelles ont été évaluées de façon sincère, sans omission, majoration, ni minoration. En outre, que le remboursement de la dette en capital est prévu pour être exclusivement couvert par des ressources définitives. Autrement dit, ledit remboursement doit être couvert par les recettes de la section de fonctionnement et non par de nouveaux emprunts. Enfin, l'équilibre réel suppose, en principe, un équilibre par section. Toutefois, un éventuel excédent de la section de fonctionnement peut équilibrer la section d'investissement, mais pas l'inverse. Du reste, la section de fonctionnement doit dégager un excédent de recettes d'au moins 20% des « recettes budgétaires propres » de la CT en vue d'abonder la section d'investissement. De même, les différentes sections peuvent reprendre d'éventuels résultats du compte administratif de l'exercice budgétaire précédent (décret 2006-204, art. 7) mais tout en préservant l'équilibre d'ensemble du projet de budget. Cependant, sous l'angle analytique, la notion d'équilibre réel est beaucoup plus un équilibre asymétrique impliquant uniquement une interdiction de "déficit" de la section de fonctionnement. En fait, cette dernière section ne doit même pas être équilibrée, elle doit plutôt dégager un excédent devant servir à compenser le besoin de financement de la section d'investissement. En outre, dans la définition de la règle de l'équilibre réel le décret évoque la section de fonctionnement tout en l'exprimant en termes de recettes et dépenses, c'est-à-dire en termes de flux monétaires effectifs à l'exclusion des écritures comptables. Pourtant, l'article 4 du même décret dit que « la section de fonctionnement décrit par nature, **les charges et les produits** (nous soulignons) de la gestion annuelle (...) ». Quid ? Dans tous les cas cette confusion n'est pas de nature à faciliter la compréhension de la notion d'équilibre réel. Ceci pourrait d'ailleurs rendre sa mise en œuvre problématique.

2/L'annualité : les prévisions du projet de budget local doivent couvrir et ne concerner que la période allant du 1er janvier au 31 décembre. Toutefois, certains aménagements sont prévus par le régime financier. Exemple : la reprise d'excédents d'exercices clos.

3/ L'unité : le projet de budget doit retracer dans un document unique l'ensemble des prévisions budgétaires de la CT.

4/ L'universalité : le projet de budget doit décrire l'intégralité des dépenses et recettes pour leur montant brut sans omission, contraction ni compensation entre recettes et dépenses.

5/ la non affectation : l'ensemble des recettes doivent avoir été prévues pour s'appliquer à l'ensemble des dépenses. Sauf pour les fonds de concours affectés par définition, les subventions dons et legs grevés d'affectation.

6/ La hiérarchie des dépenses : toutes les dépenses « obligatoires » doivent obligatoirement figurées dans le projet de budget avec des crédits suffisants pour les couvrir. Après quoi d'éventuelles dépenses « facultatives » peuvent être inscrites. Il faut rappeler ainsi qu'il a été indiqué sous point **4.2.3.1 B/**, que la quasi-totalité des dépenses des CT sont obligatoires.

7/Autres règles : il s'agit de diverses autres normes permettant de s'assurer de la légalité des prévisions budgétaires. Exemple : conformité des prévisions pour salaires, indemnités etc. aux normes en la matière. Il s'agit également de vérifier le respect des instructions contenues dans la circulaire budgétaire.

4.3.1.2 L'exécution du budget

Comme indiqué précédemment, le budget de la CT ne peut être mis en exécution qu'après l'approbation de son projet par la tutelle rapprochée. Afin de mieux expliciter la procédure de cette exécution, ses principes, modalités et contrôles sont successivement évoqués ci-dessous.

A/ les principes de l'exécution budgétaire

L'exécution budgétaire des CT repose sur deux principes majeurs. Le premier est un principe fondamental de la comptabilité publique tandis que le second est un principe de gestion de la trésorerie des collectivités publiques.

Valable aussi bien au niveau central que local, l'un des principaux socles de l'arrangement institutionnel de la comptabilité publique est le principe de séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable public. En ce qui concerne les CT, le principe implique que la fonction d'ordonnateur (maire ou président de conseil régional) du budget et celle de receveur (municipal ou régional) sont incompatibles (décret 2006-204, art. 21). Tel qu'il sera évoqué ci-après en détail, ordonnateur et receveur sont des acteurs qui interviennent à des phases distinctes de la procédure d'exécution du budget. Aussi, la principale finalité de cette incompatibilité des fonctions est-elle de permettre un contrôle du receveur sur l'ordonnateur et réciproquement mais de façon plus marginale. La conséquence du principe est qu'il ne saurait y avoir de relations hiérarchiques entre maire ou président de conseil régional et receveur municipal ou régional. Lesdites relations ne peuvent être que fonctionnelles. Du reste, le receveur est toujours un fonctionnaire du gouvernement central nommé par ce dernier et qui relève hiérarchiquement du ministre en charge des finances et budget.

Tantôt désigné sous l'appellation de principe de « l'unité de caisse » (décret n° 2005-255, art. 107) ou de principe de « l'unicité de caisse » (décret n° 2006-204, art 82) le second principe est la principale norme de référence en matière de gestion de la trésorerie de l'Etat central, des collectivités territoriales et des établissements publics centraux ou locaux. Etant entendu que la tâche de gestion de ladite trésorerie incombe exclusivement aux seuls comptables publics (receveur municipal ou régional pour les CT), le principe de l'unité de caisse se décline sous la forme de quatre règles :

- i) l'obligation de comptabiliser à un seul compte financier toutes les disponibilités des comptables publics (receveurs au niveau local) quelle qu'en soit la nature ;
- ii) l'obligation de déposer tous les fonds de l'Etat central, des CT et autres établissements publics dans les caisses publiques, c'est-à-dire au Trésor public ;

- iii) un poste comptable de CT ne doit disposer que d'une seule caisse, d'un seul compte courant bancaire et d'un seul compte courant postal. Toutefois, des dérogations expresses peuvent être accordées par le ministre du gouvernement central en charge des finances ;
- iv) les règles de limitation des encaisses ou de l'actif des comptes de disponibilité des CT (de même que de l'Etat central et établissements publics) sont fixées par le centre à travers des arrêtés du ministre chargé des finances.

Au total, le principe de l'unité de caisse est une unité verticale et horizontale des caisses publiques. En effet, cette unicité concerne aussi bien l'Etat central et les CT de même que les CT entre elles. Il en résulte que l'unité de caisse est en réalité une centralisation de la gestion de la trésorerie des CT. Ainsi qu'il est développé ci-après, le principe de l'unité de caisse a des avantages pour les CT mais il a également des inconvénients pour ces dernières en termes de capacités décisionnelles.

B/ Les modalités d'exécution budgétaire

Trois acteurs interviennent dans l'exécution permanente du budget de la CT. Il s'agit de l'ordonnateur du budget et de deux fonctionnaires du gouvernement central que sont le contrôleur financier en matière de dépenses et le receveur en matière de recettes et dépenses. Les tâches de chacun de ces acteurs peuvent être mieux appréhendées à travers la description des modalités d'exécution du budget. Ces dernières comprennent deux aspects : les modalités des opérations de recettes et celles relatives aux dépenses.

1) Les modalités d'exécution des recettes

Les modalités décrites ci-dessous concernent les impôts ainsi qu'il résulte de la classification des recettes exposées sous le point 4.2.2.1 précédent. En effet, c'est l'exécution de cette catégorie de recette qui présente un intérêt heuristique en rapport avec l'analyse des capacités décisionnelles des CT en matière d'exécution budgétaire.

Sous l'angle de la technique fiscale, l'exécution des impôts comprend deux phases. Une phase dite phase administrative ou d'assiette et une autre dite phase comptable ou de recouvrement. La phase administrative qui consiste à constater, liquider et ordonnancer l'impôt est censée être de la compétence de l'ordonnateur du budget (décret 2006-204, art. 23). Comme indiqué sous point 4.3.1.2, A/ l'ordonnateur est en principe tenu de liquider l'impôt à partir des bases fixées par la loi. Cependant, en l'état actuel de la pratique fiscale liée principalement à l'incohérence de certaines dispositions institutionnelles, la phase administrative de l'exécution

des principaux impôts locaux (cf. tableau 4.8) est en mains des services de constatation et d'assiettes des administrations fiscales déconcentrées (centrales pour la commune de Ouagadougou) du gouvernement central.

La phase comptable de l'exécution de l'impôt consiste en la prise en charge comptable des titres de perception selon le principe des droits constatés. Après quoi le recouvrement peut être effectué à l'amiable de préférence et forcé au besoin. La prise en charge comptable et le recouvrement de l'impôt sont en principe de la compétence du receveur de la CT. Mais encore une fois, la pratique actuelle est tout autre pour ce qui concerne la majorité des impôts locaux. En effet, les opérations de recouvrement de tous les impôts du tableau 4.8 précédent sont effectuées par les services de recouvrement des administrations fiscales déconcentrées (centrales pour Ouagadougou) et non par le receveur de la CT. En revanche, les produits recouvrés par lesdits services de recouvrement sont reversés au trésor public afin de respecter le principe de l'unité de caisse.

2) Les modalités d'exécution des dépenses

L'exécution des dépenses de la CT comprend une première phase appelée phase administrative et une seconde dénommée phase comptable.

L'engagement, la liquidation et l'ordonnancement de la dépense constitue les trois aspects de la phase administrative. L'engagement qui est l'acte par lequel la CT crée ou constate à son encontre, une obligation de laquelle, résultera une charge (décret 2006-204, art. 58) est initié par l'ordonnateur du budget. Cet engagement doit rester dans les limites des dotations budgétaires autorisées et être appuyé de documents (factures pro formas, lettres de commande etc.) qui le justifient. Toutefois, pour acquérir toute validité et constitué une obligation opposable à la CT, l'engagement doit avoir été approuvé par le contrôleur financier. En d'autres termes, l'ordonnateur du budget ne fait qu'une proposition d'engagement qui peut être approuvée ou non par le représentant du gouvernement central qu'est le contrôleur financier (CF, ci-après). Les critères d'approbation de la proposition d'engagement par le CF sont décrits au point C/ 1) ci-après. Quant à la liquidation elle a pour objet, ainsi que le précise l'article 61 du décret 2006-204, « de vérifier la réalité de la dette et d'arrêter le montant de la dépense ». Initiée également par l'ordonnateur du budget, la liquidation est faite sur la base de pièces comptables (factures définitives, mémoires, décomptes, procès-verbaux de réception etc.) offrant la preuve des droits acquis par les créanciers de la CT. La liquidation est donc la suite logique de l'engagement celui-ci étant la condition préalable de celle-là. Mais, la liquidation doit également être approuvée par le contrôleur financier.

L'ordonnancement qui se traduit par l'émission d'un mandat de paiement est l'acte par lequel l'ordonnateur du budget de la CT donne l'ordre au receveur de payer une créance liquidée à la charge de la collectivité. Mais, cette définition de l'ordonnancement est beaucoup bien théorique puisque non seulement le mandat de paiement doit préalablement être approuvé par le CF mais en plus le receveur peut refuser de le prendre en charge ainsi qu'il est évoqué ci-dessous.

La phase comptable de la dépense est mise en œuvre par le receveur. Le but de cette phase est de prendre en charge d'un point de vue comptable le mandat pour ensuite procéder au paiement de la dépense en mains du créancier de la CT. Mais, après réception d'un mandat de paiement et avant toute prise en charge comptable et paiement, le receveur¹⁰⁸ doit contrôler la validité de chacune des pièces justificatives de la dépense ceci sur la base de critères qui sont déclinés sous point C/ 1) ci-dessous.

C/ Les contrôles de l'exécution du budget

Les contrôles de l'exécution du budget de la CT peuvent être scindés en deux catégories : la première catégorie a lieu en permanence au cours de l'exécution, la seconde concerne des contrôles qui interviennent de façon intermittente.

1) Les contrôles budgétaires permanents

Ainsi qu'il a été suggéré par les développements précédents, les contrôles permanents de l'exécution du budget local font intervenir deux acteurs que sont le contrôleur financier et le receveur.

Placé auprès de la CT par l'Etat central, le contrôleur financier exerce un contrôle de conformité a priori sur l'exécution du budget de ladite collectivité. En effet, l'approbation du CF est requise pour tout engagement et liquidation de dépense. En outre, il intervient à l'étape d'ordonnancement puisqu'aucun mandat de paiement ne peut être valide sans « avoir été soumis au visa du contrôleur financier » (décret 2006-204, art. 120).

Les critères des vérifications implémentées par le CF sont de trois ordres (Ky, 2001 : 29-30) :

- i) Le premier critère est celui de la légalité de la dépense. Il consiste à vérifier que la dépense est conforme aux diverses dispositions institutionnelles (lois de finances

¹⁰⁸ Le receveur exécute sa tâche de payeur sous sa responsabilité personnelle et pécuniaire. Il doit être assermenté et constitué une caution financière. En pratique, le montant de la caution est prélevé sur les indemnités mensuelles du receveur.

annuelles, Code des marchés publics, réglementations salariales et sociales etc.) qui encadrent l'exécution budgétaire de la CT.

- ii) La régularité budgétaire et administrative de la dépense constitue le deuxième critère. Il s'agit de vérifier l'exacte imputation comptable de la dépense, la disponibilité de crédits dans les limites autorisées pour couvrir la dépense (spécialité quantitative, qualitative et temporelle), la validité des pièces justificatives etc.
- iii) Le dernier critère est le rapport qualité-prix désigné suivant le jargon des contrôleurs financiers sous l'appellation de critère de "moralité" de la dépense. Pour mettre en œuvre ce dernier critère le CF procède, soit par sondage, soit se réfère à un document ("standard des prix") interne au réseau des contrôleurs financiers. Toutefois, le critère dit de "moralité" est contestable sur le double plan de la légalité et de la légitimité (Ky, 2001 : 59-60). En effet, ce critère n'est pas évoqué par la norme de référence (cf. décret 2006-204, art. 118) comme étant un critère de contrôle administratif a priori des budgets locaux. En outre, l'implémentation de ce critère implique une certaine confusion entre tâches de contrôle et tâches de gestion puisque le contrôleur financier est amené à se substituer (même si cela n'est pas systématique) à l'ordonnateur, par ailleurs administrateur des crédits budgétaires, pour apprécier a priori les meilleurs rapports qualité-prix des biens et services commandés par l'administration locale.

En fonction du résultat des vérifications le CF peut prendre trois types de décisions : i) en premier lieu, il peut approuver la dépense si celle-ci est conforme aux trois critères ci-dessus évoqués ; ii) il peut approuver sous réserve si la dépense est substantiellement conforme aux critères avec toutefois des insuffisances mineures qui peuvent être régularisées ultérieurement ; iii) enfin, le CF peut refuser d'approuver la dépense si cette dernière s'avère substantiellement non conforme aux critères de vérification. Il faut signaler que ce refus d'approbation doit être motivé et exprimé par écrit dans un délai de huit (8) jours à compter de la date à laquelle la proposition de dépense a été communiquée au CF (décret 2006-204, art. 118). Le refus d'approbation de la dépense par le CF ne peut éventuellement être levé que par le supérieur hiérarchique direct de ce dernier qu'est le ministre du gouvernement central en charge des finances et budget¹⁰⁹.

¹⁰⁹ En effet, le CF est indépendant des autorités de la CT dans le cadre de l'exercice de sa tâche de contrôle. Il relève directement de l'autorité du ministre du gouvernement central en charge des finances et budget (décret 2006-204, art. 117).

Les vérifications du receveur s'inscrivent également dans la catégorie des contrôles permanents de l'exécution budgétaire. Lesdites vérifications portent aussi bien sur l'exécution des recettes que sur celle des dépenses.

En matière de recettes les vérifications du receveur se fondent sur deux critères (décret 2006-2004, art. 44) :

- i) La légalité des titres de recettes est le premier de ces critères. Il s'agit de vérifier la conformité des titres de recettes émis par l'ordonnateur par rapport aux lois et règlements en matière de fiscalité et par rapport aux autorisations de perception des recettes contenues dans le budget de la CT.
- ii) La régularité de la liquidation et de la mise en recouvrement des titres de recettes forme le second critère. Sous cet angle, le receveur doit notamment vérifier la régularité d'éventuelles déductions ou des annulations de titres de recettes.

Comme signalé précédemment, la gestion administrative (constatation et assiette) et comptable (prise en charge et recouvrement) des principaux impôts locaux est encore en mains des services fiscaux déconcentrés (centraux pour la commune de Ouagadougou) de l'Etat central. En conséquence, les vérifications du receveur ci-dessus évoquées sont, en la matière, réservées. Par contre, pour les autres recettes (les taxes essentiellement) recouvrées par le receveur les titres non conformes relevés par celui-ci sont renvoyés à l'ordonnateur avec une note explicative relative aux corrections à apporter.

En ce qui concerne les dépenses, le contrôle du receveur doit consister à vérifier la conformité des mandats de paiement émis à la phase comptable par l'ordonnateur du budget de la CT. Ceci sur la base de deux critères (décret 2006-204, art. 69) :

- i) La légalité constitue le premier de ces critères. Sous cet angle, le receveur vérifie le respect de la réglementation en matière de nomenclature des pièces comptables (présence de toutes les pièces justificatives dans le dossier, la validité desdites pièces etc.) de même qu'en matière de prescription et de déchéance des créances.
- ii) Le second critère est celui de la régularité administrative et budgétaire des mandats émis. Ce critère implique les vérifications suivantes : la qualité de l'ordonnateur, l'exacte imputation comptable de la dépense, la disponibilité des crédits, la justification du service fait, l'exactitude des calculs de liquidation, la présence du visa du contrôleur financier sur le mandat, la suffisante disponibilité de fonds pour acquitter le paiement.

Selon le résultat de ses vérifications, le receveur peut, soit prendre en charge et payer la dépense, soit suspendre la prise en charge pour demander des pièces ou informations

complémentaires auprès de l'ordonnateur, soit encore refuser toute prise en charge et paiement. Cependant, dans ce dernier cas et sous certaines conditions¹¹⁰, l'ordonnateur peut, par « ordre de réquisition », obliger le receveur à payer la dépense. Etant entendu que si toutes les conditions de la réquisition sont réunies le receveur est tenu d'y déférer avant de rendre compte au ministre en charge des finances et à la Cour des comptes (décret 2006-204, art. 71). L'exécution d'une réquisition régulière dégage la responsabilité personnelle et pécuniaire du receveur.

2) Les contrôles budgétaires intermittents

Ces contrôles se déclinent en deux catégories qu'il convient de distinguer. La première catégorie regroupe des contrôles administratifs qui sont exercés par des structures administratives du gouvernement central. La seconde est juridictionnelle et est implémentée par la juridiction supérieure de contrôle des finances publiques, c'est-à-dire la Cour des comptes.

Les contrôles administratifs intermittents de l'exécution du budget de la CT sont mis en œuvre a posteriori et de façon concurrente par l'inspection générale des finances, l'inspection générale du trésor, l'inspection technique des services du ministère de l'administration territoriale et de la décentralisation et par l'autorité supérieure de contrôle d'Etat. De façon générale, les interventions de ces « corps de contrôle », tous situés à Ouagadougou, se font de façon inopinée dans la CT afin de vérifier la gestion budgétaire de l'ordonnateur et/ou du receveur. Cependant, l'inspection technique des services du ministère de l'administration territoriale et de la décentralisation n'est pas compétente pour contrôler la gestion du receveur. De même, l'inspection générale du trésor n'est pas compétente pour vérifier la gestion de l'ordonnateur du budget.

Les critères des contrôles administratifs intermittents sont de trois ordres (Ky, 2001 : 31-32) :

- i) La légalité qui implique la vérification de la conformité des décisions de dépenses ou de recettes aux principes, lois, règlements etc. applicables en matière d'exécution budgétaire des CT.
- ii) La régularité administrative et budgétaire des documents justificatifs des dépenses et recettes. Ce critère implique également la vérification de la trésorerie du

¹¹⁰ Le receveur ne peut déférer à l'ordre de réquisition de l'ordonnateur qu'à la condition que son refus de paiement n'est pas été motivé par l'absence ou l'insuffisance de crédits disponibles, l'absence de justification du service fait, le caractère non libératoire du paiement, l'omission ou l'irrégularité des pièces comptables (décret 2006-204, art. 71, al. 2).

receveur et la conformité des pièces justificatives des différents mouvements en la matière.

- iii) L'opportunité des décisions forme le dernier critère de contrôle. Il s'agit d'apprécier la diligence mise dans le recouvrement des recettes et dans le paiement des dépenses, le bon emploi des crédits budgétaires et/ou de la trésorerie, la prudence dans la gestion budgétaire, la pertinence des décisions de dépenses et de recettes etc. En somme, le but principal de ce critère est de déceler d'éventuelles diversions des deniers publics de même que d'éventuels actes de corruption impliquant des acteurs de la chaîne d'exécution budgétaire des CT.

Les résultats des investigations des différents organes sont consignés dans des rapports produits par les inspecteurs vérificateurs. Lesdits rapports sont adressés aux autorités du gouvernement central pour les suites administratives et/ou judiciaires à donner. Toutefois, l'autorité supérieure de contrôle d'Etat qui jouit d'une certaine autonomie administrative peut, quant à elle et si nécessaire, donner des suites judiciaires aux différents rapports de ses contrôleurs. En d'autres termes, elle peut ester en justice contre les ordonnateurs et/ou receveurs des CT soupçonnés de malversations financières dans des rapports de contrôle.

Outre le jugement des comptes de boucllement (cf. point **4.3.1.3** ci-dessous), la Cour des comptes, en tant que juridiction supérieure de contrôle des finances publiques, est également compétente pour contrôler de façon intermittente l'exécution budgétaire des CT. En effet, les « juges conseillers » de la Cour peuvent effectuer des missions inopinées dans les CT afin de vérifier la gestion budgétaire de l'ordonnateur et/ou du receveur.

Les critères de contrôle de la Cour des comptes sont pratiquement les mêmes que ceux des « corps » de contrôle administratif ci-dessus évoqués. En outre, tout comme l'autorité supérieure de contrôle d'Etat, la Cour peut également donner les suites judiciaires appropriées aux résultats de ses vérifications.

4.3.1.3 Les comptes de clôture du budget de la CT

Dans le courant du mois de mars de chaque année, deux comptes sont élaborés comme comptes de boucllement de l'exercice budgétaire clos de la CT (décret 2006-204, art. 87) : un premier compte dit « compte administratif » est élaboré par l'ordonnateur tandis que le receveur établit un second compte dénommé « compte de gestion ».

Le compte administratif présente les résultats de l'exécution administrative du budget de la CT. Faisant ressortir les résultats ordinaire et extraordinaire du budget, le solde générale du compte administratif doit correspondre exactement au solde de la situation financière qui

résulte des comptes du receveur. Le compte de gestion, quant à lui, reprend l'exécution entière du budget et présente la situation générale des opérations de l'exercice clos.

Les deux comptes devront être soumis à délibération et adoption de l'organe délibérant de la CT avant le 31 juillet de l'année suivant la clôture de l'exercice budgétaire. Après quoi, ils sont adressés à l'autorité de tutelle rapprochée pour approbation.

Comme dans le cas de l'approbation du projet de budget évoqué précédemment, les projets des comptes de boucllement sont soumis à la commission budgétaire pour contrôle. Ce contrôle consiste à vérifier si au cours de l'exécution budgétaire les principes et règles énoncés dans l'encadré 4.2 ont été effectivement appliqués. En d'autres termes, et pour ne prendre qu'un exemple, la commission doit vérifier ex-post si la règle de l'équilibre budgétaire a été respectée. Toutefois, en plus des critères évoqués dans l'encadré ci-dessus, un critère supplémentaire, celui de la spécialité budgétaire, intervient dans l'approbation des comptes. Il s'agit de vérifier à partir des comptes produits que la spécialité (temporelle, quantitative et qualitative) des crédits budgétaires a été respectée au cours de l'exécution du budget.

Si les deux comptes, qui doivent avoir été élaborés indépendamment l'un de l'autre, sont en cohérence tant en recettes et qu'en dépenses et sont conformes aux critères d'approbation, l'autorité de tutelle prend une décision d'approbation qui vaut arrêt provisoire desdits comptes. Dans le cas contraire, ils sont retournés à la CT pour régularisation avant toute approbation.

L'arrêt définitif des comptes de boucllement du budget de la CT est de la compétence de la Cour des comptes en tant que juge de droit commun des comptes de gestion et des comptes administratifs de la CT. Il en résulte que cette Cour est également la seule à pouvoir accorder la décharge ("Quitus" dans le jargon de la comptabilité publique) de gestion aux receveurs et ordonnateurs. Mais, si les vérifications aux fins d'arrêt définitif des comptes révèlent des irrégularités, la Cour peut infliger des sanctions pécuniaires. Par contre, si lesdites irrégularités sont constitutives d'infractions pénales (délits ou crimes), la Cour doit saisir les juridictions pénales compétentes (Ky, 2001 : 106).

4.3.2 Lecture analytique de la procédure budgétaire des CT

Ce paragraphe vise à lire sous l'angle de l'analyse économique institutionnelle les enseignements découlant de la description de la procédure budgétaire des CT. Pour ce faire, il faut rappeler, ainsi qu'il résulte de la figure 4.1 précédente, que le budget d'une CT comporte

deux aspects : i) en dépenses, le budget est la traduction des BCL que la CT entend offrir aux citoyens/contribuables locaux. Etant entendu que lesdites offres peuvent être, soit décidées en propre (dévolution de tâches), soit décidées sous contrainte de normes et standards minimaux fixés par un gouvernement de niveau supérieur (délégation de tâches). ii) en recettes, il y a la fiscalité propre de la CT destinée au financement des BCL décidés en propre, les redevances d'utilisation destinées à couvrir des tâches spécifiques (déléguées ou dévolues) de même que les transferts financiers devant servir à financer les tâches déléguées. Ceci étant rappelé, il en résulte que la capacité décisionnelle d'une CT en matière budgétaire devrait être appréhendée de façon différenciée suivant la modalité de décentralisation en jeu. En cas de tâches dévolues la collectivité devrait pouvoir décider librement, sous réserve du respect de la loi, des dépenses et recettes budgétaires. Par contre, en matière des délégations de tâches, les décisions sur les dépenses liées et sur les financements devraient respecter les normes et standards fixés par le gouvernement central. On peut inférer de ce qui précède deux principes en termes de contrôle de la procédure budgétaire des CT par l'Etat central (cf. Matrice **3.3** précédent) : premièrement, le contrôle de la procédure budgétaire devrait être un contrôle de légalité, idéalement, implémenté a posteriori en cas de dévolution ; secondement, le contrôle devrait consister en un contrôle de légalité et/ou d'opportunité exercé a priori et/ou a posteriori dans l'hypothèse des tâches déléguées. Bien évidemment, la mise en place d'un tel contrôle différencié présuppose une classification fonctionnelle des dépenses budgétaires de telle sorte que ces dernières soient la traduction budgétaire des tâches dévolues et déléguées aux CT. Quid de la procédure décrite sous point **4.3.1** ci-dessus ?

Comme il a déjà été indiqué précédemment (cf. point **4.2.3.1 B/** ci-dessus), la nomenclature budgétaire des CT burkinabè est de type classification comptable. En conséquence, ladite nomenclature (cf. figure **4.4** précédent) ne reflète pas, en dépenses, la nomenclature des tâches attribuées aux CT (cf. Tableau **3.4**). Pour autant, étant donné qu'il résulte du CGCT (art. 35) évoqué sous point **3.2.1.2** que toutes les tâches transférées aux CT sont des dévolutions à l'exception de l'état civil, on peut en déduire que les dépenses répertoriées dans la nomenclature sont logiquement relatives à des tâches dévolues sauf bien sûr les dépenses liées à l'état civil. Autrement dit et au regard des deux principes ci-dessus énoncés, le contrôle de la procédure budgétaire des CT devrait être un contrôle de légalité, idéalement, exercé a posteriori à l'exception de la procédure budgétaire relative à l'état civil. Pourtant, les enseignements résultant de la description de cette procédure (sous point **4.3.1**) ne confirment pas, en tout point, cette déduction logique. En effet, le projet de budget de la CT une fois adopté par l'organe délibérant, devra être soumis à l'approbation de la tutelle rapprochée

avant toute mise en exécution. Mais, si les critères de cette approbation sont censés être de l'ordre de la légalité, il reste que la commission d'approbation peut, à l'occasion de ces travaux, modifier les prévisions budgétaires de la CT. Du reste, on sait par expérience que de telles modifications se font généralement à la baisse. Ceci implique qu'à travers la commission d'approbation des budgets, la tutelle rapprochée peut réduire les quantités et/ou les qualités des BCL que la CT entendait offrir aux citoyens/contribuables. En somme, cette approbation du projet de budget par la tutelle revêt un fort contenu de contrôle d'opportunité sur les décisions d'offre de la CT ce qui n'est pas cohérent avec la dévolution et le fait que la quasi-totalité des dépenses de la CT soit des dépenses dites obligatoires l'est davantage moins.

En outre, si l'ordonnateur est responsable de l'exécution du budget de la CT il reste qu'il est tenu de soumettre ses propositions de dépenses au contrôle a priori du contrôleur financier de même qu'à celui du receveur qui assure les paiements. Compte tenu de leur finalité (prévention des irrégularités), ces deux contrôles fondés essentiellement sur la légalité et/ou sur la régularité des documents de dépenses ne posent pas de problème. Pour autant, le fait même que lesdits contrôles soient exercés a priori par des fonctionnaires du gouvernement central peut être de nature à déresponsabiliser le niveau local. En effet, les ordonnateurs des budgets seront probablement plus enclins à se préoccuper de la conformité des justificatifs des dépenses aux critères de contrôle du centre au lieu de se préoccuper de la production efficace et efficiente des BCL pour les citoyens/contribuables locaux. En plus, au regard des critères du contrôle exercé par le CF (à l'exclusion du discutable critère dit de "moralité", cf. point C/1) précédent) et de ceux du contrôle mis en œuvre par le receveur, on peut relever une certaine redondance dans le contrôle permanent de l'exécution des budgets locaux. Une telle redondance peut faire douter de la cohérence voire de la pertinence du maintien en l'état d'un tel modèle de contrôle dans un contexte de dévolution des compétences aux CT.

Les contrôles intermittents de l'exécution budgétaire des CT du fait qu'ils interviennent a posteriori sont beaucoup plus cohérents avec la dévolution des compétences. Toutefois, il y a une limite inhérente à cette intervention a posteriori qui est que lesdits contrôles ne peuvent pas prévenir (ils ne font que constater ex-post) d'éventuelles irrégularités et/ou malversations dans la gestion budgétaire. En outre, le fait que les instances chargées de ce contrôle soient toutes situées au niveau central avec des moyens (humains et/ou matériels) d'intervention le plus souvent limités alors même qu'elles sont censées contrôler, et la gestion budgétaire de l'Etat central, et celle de toutes les CT constitue une limite supplémentaire. De même, la multiplicité des instances de contrôle sans coordination entre elles n'est certainement pas une

garantie d'efficacité du contrôle intermittent dans son ensemble. Enfin, à l'exception de l'autorité supérieure de contrôle d'Etat et de la Cour des comptes, les autres structures de contrôle intermittent ne sont pas compétentes pour donner elles-mêmes, au besoin, des suites judiciaires aux résultats de leurs investigations. Seules les autorités hiérarchiques desdites structures, par ailleurs autorités de tutelle des CT, peuvent donner de telles suites judiciaires ce qui implique que d'éventuels effets filtre sont de l'ordre du possible (Ky, 2001 : 75-80).

Le dernier thème de la procédure budgétaire des CT qui peut être intéressant sous l'angle analytique est le principe de l'unité de caisse. Ainsi qu'il a été indiqué précédemment, l'unité de caisse est en réalité une centralisation des caisses des CT. Toutefois, ce principe a des avantages : i) la gestion par les administrations de l'Etat central et sans frais des opérations de trésorerie des CT est un avantage pour ces dernières. Cependant, il convient de nuancer pour noter que les comptables publics (receveurs) qui assurent la gestion de ces opérations de trésorerie perçoivent des indemnités dites de caisse et/ou de responsabilité versées par les CT. Pour autant, il n'est pas certain que lesdites indemnités représentent l'intégralité des coûts de cette gestion ; ii) les CT ont la garantie que leurs dépenses urgentes et incompressibles (par exemple les salaires) seront toujours payées même en cas de tension de trésorerie (cf. Décret 2000-163¹¹¹ du 25 avril 2000). Cependant, les CT pourraient tout aussi bénéficier de facilités de caisse auprès des banques si elles étaient autorisées à y domicilier des fonds avec la différence que dans ce cas elles devront sans doute payer des intérêts.

Quant aux inconvénients du principe on peut en évoquer trois : i) premièrement, les fonds déposés au Trésor public ne sont pas productifs d'intérêt ce qui serait le cas si les CT avaient la possibilité de placer leurs excédents de trésorerie ; ii) la gestion de la trésorerie par le gouvernement central peut ne pas inciter les CT à mieux planifier les engagements des dépenses en cohérence avec les recouvrements puisqu'elles sont assurées de pouvoir bénéficier des avances de trésorerie sans intérêt. Cependant, compte tenu de ce que la procédure d'exécution du budget est étroitement contrôlée par l'Etat central (contrôleur financier, receveur) l'évocation de cet inconvénient est à la limite sans objet ; iii) enfin, il n'est pas exclu que des dépenses locales soient annulées ou retardées et que celles de l'Etat central soient priorisées en cas de tension de trésorerie dans un poste comptable donné.

Compte tenu de ce qui précède, peut-on affirmer que la procédure budgétaire est cohérente avec la dévolution des compétences tout en concédant de substantielles marges de manœuvre décisionnelles aux CT ? On est en droit d'en douter en ce sens que ladite procédure

¹¹¹ Ce décret fixe les modalités d'octroi des avances de trésorerie aux CT.

budgétaire, en bien de ses aspects, bride fortement les capacités décisionnelles locales. En outre, elle a le défaut de ne pas prendre en compte l'importante question de l'évaluation¹¹² des performances budgétaires des CT, c'est-à-dire l'évaluation de l'optimisation des ressources budgétaires locales fondée sur les critères dits des "3 E" (Economicité, Efficience, Efficacité). Pourtant, étant donné que la finalité des budgets locaux est de réaliser les objectifs de la décentralisation il faudrait bien, à un moment donné, évaluer dans quelle mesure lesdits objectifs sont-ils réalisés par les moyens budgétaires mis en œuvre. (cf. introduction : étape 4, modèle cyclique des politiques publiques).

¹¹² Il faut rappeler qu'il y a une nuance importante entre l'évaluation budgétaire et le contrôle budgétaire. Cette nuance ne tient pas seulement dans les différences de critères, mais elle tient aussi dans les buts poursuivis. En effet, généralement, le contrôle vise à sanctionner la gestion des acteurs budgétaires sur la base de critères de conformité (légalité, régularité). Par contre, l'évaluation budgétaire est un instrument de pilotage des politiques budgétaires. Basée sur des critères tels que l'efficacité, l'efficience et l'économicité elle est beaucoup plus un outil d'aide à la décision et non de sanction.

5. Conclusion

L'objectif de la thèse était de contribuer à l'étude de la nouvelle décentralisation burkinabè à travers une analyse en économie institutionnelle de sa phase de programmation. Cette partie conclusive dont le but prioritaire est de présenter la synthèse des résultats de la contribution comporte trois points : le premier point revient sur les principaux enseignements du travail avant de les mettre en perspective en termes de nouvelles pistes possibles de réflexion en rapport avec son objet. Le deuxième point insiste sur la nécessité d'une approche interdisciplinaire de la décentralisation. L'approche interdisciplinaire est nécessaire, tant du point de vue de la formulation et de l'implémentation de la décentralisation que sous l'angle de son analyse en tant qu'objet d'étude. Le dernier point de la conclusion propose un outil d'aide à la décision. Il s'agit d'un rappel synthétique des démarches méthodologiques en matière de transfert de tâches et de ressources ainsi qu'elles ont été déclinées précédemment dans le corps du texte.

5.1 Les principaux enseignements de la thèse

Les principaux enseignements de l'étude comportent trois aspects et concernent les arrangements politico-administratifs des collectivités territoriales, le transfert des tâches et le transfert des ressources. Ces trois aspects sont successivement présentés ci-dessous avant leur mise en perspective.

5.1.1 Les enseignements relatifs aux arrangements politico-administratifs des CT

Analysés sur la base des critères (explicites, cohérentes, incitatives) de performance retenue dans cette étude, les règles institutionnelles relatives aux arrangements politico-administratifs des collectivités territoriales posent quelques problèmes dont les plus essentiels peuvent être résumés de la façon suivante :

- ❖ Le premier problème résulte de la définition et de la classification des communes rurales et urbaines sur la base des critères de chiffre de la population et de ressources budgétaires. En effet, ces critères qui sont susceptibles de variation dans le temps font dépendre ladite classification de cette contingence. Pourtant, si le législateur a prévu le passage des communes urbaines à statut ordinaire à la catégorie des communes urbaines à statut particulier dans l'hypothèse d'une variation à la hausse desdits

critères, rien n'a été prévu en ce qui concerne les communes rurales. Quid de la situation d'une commune rurale qui se retrouverait de fait, suite à la variation à la hausse des critères, dans la catégorie des communes urbaines ? Quid encore de la situation d'une commune rurale qui se serait vidée d'une partie de sa population pour se retrouver avec beaucoup moins que les cinq mille habitants exigés pour être commune puisque dans cette hypothèse on peut également s'attendre à la déclinaison des ressources propres de ladite commune ? La solution serait peut-être de concevoir une définition conceptuelle de la commune en lieu et place de la présente définition par extension.

- ❖ Outre le problème de légitimité des organes des régions et du risque de faire passer ces dernières pour des excroissances des communes, l'élection des conseillers régionaux par les conseils municipaux constitue une limite à la cohérence et au caractère incitatif du dispositif institutionnel. En effet, d'un point de vue institutionnel la région est une CT au même titre que les communes avec en principe tous les attributs qui sont liés à ce statut. Il n'est donc pas tout à fait cohérent que l'organe délibérant de celle-là soit désigné par les organes délibérants de celles-ci. En outre, un tel arrangement institutionnel n'est pas de nature à inciter les organes (délibérant et exécutif) de la région à décider de BCL en conformité avec les préférences¹¹³ des citoyens régionaux puisque non seulement ils n'ont pas été élus par ces derniers mais en plus leur réélection ne dépend pas directement d'eux. Au total, cette formule d'élection indirecte peut favoriser des comportements stratégiques de la part des organes de la région et de ce fait ne permettrait pas de capter certains avantages de la décentralisation.
- ❖ La double¹¹⁴ "casquette" du maire et de celle du président de conseil régional constituent également des problèmes révélés par l'analyse. En effet, le maire est non seulement l'organe exécutif de la commune mais il est également le président de l'organe délibérant. Il convoque et préside les séances de ce dernier organe avec voix prépondérante en cas d'égalité des voix à l'occasion des délibérations. La situation est identique en ce qui concerne la région puisque le président du conseil est en même temps l'organe exécutif. En d'autres termes, le maire et le président du conseil régional président les instances (organes délibérants) qui décident sur les offres des

¹¹³ Bien évidemment nous partant de l'hypothèse peu banale qui voudrait que les résultats des élections soient le reflet des préférences des citoyens. Cf. chapitre 1 pour une critique de cette hypothèse.

¹¹⁴ On pourrait même dire triple "casquette" en ce qui concerne le maire puisqu'il agit au nom et pour le compte de l'Etat central notamment en tant que officier d'état civil.

biens et services collectifs pour ensuite se charger du management des fonctions de production. Le maire est ainsi partie intégrante du "principal" (conseil municipal) qu'il dirige et est également "agent" du même conseil en tant qu'organe exécutif pour la mise en œuvre des décisions. Il en est de même, *mutatis mutandis*, en ce qui concerne le président du conseil régional. De tels "dédouplements" fonctionnels comportent des risques de comportements stratégiques et ne sont pas de nature à favoriser une meilleure transparence des décisions d'offre et de gestion des fonctions de production des politiques publiques. En outre, cet arrangement peut difficilement permettre aux citoyens de situer avec précision les responsabilités d'éventuels dysfonctionnements dans l'offre et la production des prestations.

- ❖ Les règles institutionnelles attribuent un statut "hybride" aux arrondissements des communes urbaines à statut particulier. En effet, lesdits arrondissements ne sont pas énumérés par le législateur comme étant des CT. De ce fait, on pourrait les considérer comme étant des administrations déconcentrées des communes urbaines à statut particulier. Cependant, il se trouve que lesdits arrondissements sont dotés d'organes délibérants et d'exécutifs désignés par élection ce qui les rapproche des CT. Ce statut "hybride" porte en germe des risques de conflits entre les instances de la commune et celles des arrondissements de même que des risques de dilution des compétences et des responsabilités politiques de ces mêmes instances. Ceci est d'autant plus plausible que les tâches et ressources des arrondissements ne sont pas déterminées de façon précise et clairement distincte d'avec celles de la commune urbaine à statut particulier.

5.1.2 Les enseignements relatifs au transfert des tâches

En matière de transfert des tâches, les principales insuffisances révélées par l'analyse du dispositif institutionnel se présentent ainsi qu'il suit :

- ❖ La première lacune du dispositif institutionnel est qu'il n'a décliné aucun critère¹¹⁵ précis et opérationnel de transfert des tâches. La loi a certes évoqué le principe de subsidiarité comme étant celui qui devra guider la décentralisation. Mais, aucun contenu précis et opérationnel de la subsidiarité n'a été proposé permettant d'en faire un critère de sélection des tâches à attribuer au niveau local. Or, l'analyse a montré qu'il existe plusieurs approches du principe de subsidiarité qui, du reste, est

¹¹⁵ Il faut noter que la règle de la progressivité n'est pas un critère de transfert des tâches. Elle est plutôt une stratégie de mise en œuvre de la décentralisation.

conceptuellement plus proche de la décentralisation "bottom up" que de la décentralisation "top down". Cette lacune doit être comblée puisque l'attribution des tâches n'est jamais réalisée une fois pour toute. Des ajustements ultérieurs sont toujours possibles ce qui suppose des critères de choix. Du reste, pour pouvoir attribuer des tâches à une structure de collaboration intercommunale comme la « communauté des communes » prévue par la loi et non encore mise en œuvre, il faudrait bien des critères de détermination des tâches communales qui devront lui être attribuées. Ainsi qu'il a été indiqué au chapitre 3 certains critères proposés par le fédéralisme financier de deuxième génération pourraient constituer des références intéressantes afin de concevoir des critères de transfert de tâches adaptés au contexte burkinabè.

- ❖ La deuxième lacune des règles institutionnelles en matière de transfert des tâches est que lesdites règles n'ont pas énoncé une définition précise de la notion de dévolution retenue comme étant la seule modalité de la décentralisation. Pourtant, une telle définition était importante pour permettre d'analyser la cohérence interne du dispositif institutionnel, c'est-à-dire permettre de vérifier la cohérence des attributions de tâches avec les dimensions de la dévolution institutionnelle. A défaut de dimensions institutionnelles l'analyse a été réalisée sur la base d'une matrice (tableau 3.2) de dimensions théoriques de la dévolution. Ladite matrice a été utilisée pour tester les tâches des communes urbaines qui ont été opérationnalisées courant 2006. Il en résulte que les tâches attribuées à ces communes dans le domaine de l'éducation (enseignement préscolaire, primaire et alphabétisation) et dans celui de la santé (CSPS, CM, CMA) sont plutôt des délégations de tâches et non de véritables dévolutions. En effet, les offres de ces différentes tâches sont pilotées par l'Etat central qui est directement responsable de certains facteurs de production. Les communes urbaines n'ont que la maîtrise de quelques facteurs de production. En revanche, dans le domaine « culture, loisirs, jeunesse, sports » les communes pilotent l'offre et ont la maîtrise des facteurs de production sous réserve du respect de normes générales fixées par le centre. Autrement dit, dans ce dernier domaine les tâches attribuées correspondent à des dévolutions ce qui est conforme à la modalité institutionnelle.

- ❖ Le troisième groupe de problèmes comporte quatre principaux volets (cf. tableau 3.4 et commentaires) : le premier volet concerne la cohérence dans la classification des tâches par domaine et par CT. En effet, certaines tâches ont été énumérées par le CGCT sous des domaines avec lesquels lesdites tâches ne sont pas en cohérence. En outre, la loi n'a fait qu'une simple énumération des tâches par domaine sans proposer une classification fonctionnelle. Une des conséquences de cet état de fait est qu'il n'existe pas de cohérence entre les tâches attribuées aux communes et régions et leur nomenclature budgétaire. Le deuxième aspect est relatif à l'imprécision et au caractère équivoque de certains intitulés de tâches toute chose pouvant entraîner des confusions. Le troisième problème qui ressort de l'analyse est que certaines confusions ont lieu entre transferts de tâches et transferts financiers. En effet, certaines compétences institutionnellement répertoriées et attribuées au niveau local comme étant des tâches se sont, à l'analyse, révélées être plutôt des transferts financiers. La dernière lacune institutionnelle sous ce registre concerne les désignations des tâches. Dans ce sens, l'analyse a montré que les désignations des tâches sont généralement trop larges en ce sens qu'elles n'entrent pas dans les détails des fonctions de production alors que pour une même fonction de production le degré de délégation et/ou de dévolution des différents facteurs de production ne sont pas toujours uniforme (cf. point précédent). De ce fait, les différentes tâches devraient être désagrégées afin d'assurer des attributions plus cohérentes au niveau local.

5.1.3 Les enseignements relatifs au transfert des ressources

L'analyse a mis en évidence trois types d'enseignements : les enseignements relatifs à la classification des catégories de ressources, ceux spécifiques à la fiscalité des CT et les enseignements en rapport avec les transferts budgétaires attribués par le centre aux CT.

- ❖ L'analyse de l'énumération et des intitulés des ressources attribuées par la loi (014-2006) aux communes et régions a révélé des incohérences et lacunes dont les plus importantes sont synthétisées ci-dessous :
 - i) L'énumération ne permet pas, dans bien de cas, de faire une distinction nette entre ressources fiscales propres des CT et transferts budgétaires. Par exemple, « les produits de la fiscalité partagée » tels qu'ils ont été énumérés laissent croire que lesdits produits appartiennent aux ressources fiscales propres des

CT. Or, au sens des finances publiques les produits de la fiscalité partagée sont des transferts budgétaires. Il faut préciser que la distinction entre ressources fiscales propres et transferts budgétaires est très importante en matière de gestion des finances publiques puisque la marge de manœuvre financière des CT n'est pas de même nature dans l'un ou l'autre cas.

- ii) Le dispositif institutionnel ne permet pas, dans tous les cas et en première lecture, de faire une distinction nette entre impôt, taxes et redevances d'utilisation ainsi que ces notions sont entendues au sens des finances publiques. Mais, l'analyse a permis de classer les recettes fiscales des CT en trois catégories plus des « non classées » : en premier lieu, on a la catégorie des impôts, c'est-à-dire des prélèvements obligatoires sans contrepartie directe pour le contribuable et sans affectation. Ainsi, qu'elles sont synthétisées dans le tableau 4.7 (colonne "impôts"), les recettes A₁ à A₆ du tableau 4.3 pour la région et les recettes A₁ à A₁₁ du tableau 4.5 pour la commune sont bien des impôts même si lesdites recettes fiscales sont désignées par la loi sous les termes « contribution » dans un cas et « taxe » dans les autres cas. La seconde catégorie regroupe les taxes qui sont également des prélèvements obligatoires mais effectués en contrepartie d'une prestation rendue par la CT qui en détient le monopole. Toutefois, la taxe n'a pas de relation mesurée avec la prestation ni avec ses coûts opérationnels et ses produits ne sont pas soumis à une obligation d'affectation. Les taxes sont regroupées dans la colonne "taxes" du tableau 4.7. La troisième catégorie correspond aux recettes liées au patrimoine et aux activités commerciales (cf. tableau 4.7 colonne correspondante). Les recettes « non classées » renvoient aux intitulés dont les imprécisions ne permettent pas de les classer dans les catégories précédentes. L'analyse des différentes recettes montre qu'en l'état actuel des dispositions institutionnelles, aucun prélèvement des CT ne correspond à une redevance d'utilisation. Celle-ci étant entendue au sens de "prix" et répondant aux caractéristiques énumérées sous point 4.1.2. En effet, aucun prélèvement n'est prévu pour être effectué en proportion ou en équivalence d'un service rendu. De même, aucune facturation de prestations n'est prévue pour se faire dans le respect de la couverture des coûts. Du reste, une telle facturation suppose l'existence d'une comptabilité analytique ou des coûts. Cette dernière n'est pas prévue dans le dispositif comptable des CT. Enfin, conformément aux dispositions du règlement général

sur la comptabilité publique (décret 2005-255/PRES/PM/MFB du 12 mai 2005, art. 4) la majorité des recettes des CT sont non affectées. Les seules dérogations concernent les fonds de concours (affectés par définition), dons et legs grevés d'affectation et les transferts financiers reçus par les CT et qui sont affectés en vertu d'une convention avec la partie versante (cf. art. 38, décret 2006-204 du 15 mai 2006 relatif au Régime Financier et Comptable des CT). Or, une des caractéristiques de la redevance d'utilisation est l'affectation de la recette au financement exclusif de la tâche offerte par la CT. Au regard de ce qui précède, les intitulés comme « redevance de balayage et d'enlèvement des ordures » (tableau 4.5, B₉) et « redevance d'occupation du domaine public » (tableau 4.5, C₃) sont bien des taxes et non des redevances ainsi que ces intitulés pourraient le laisser croire. Toutefois, en référence à la littérature des finances publiques et à la pratique dans certains pays européens (exemple en Suisse) la redevance d'enlèvement des ordures est souvent citée comme un exemple typique de redevance d'utilisation. Bien évidemment dans ces contextes européens les règles financières et comptables sont adaptées et conformes aux caractéristiques des redevances d'utilisation ci-dessus évoquées.

- iii) Le dernier problème sous ce registre révélé par l'analyse est l'absence de cohérence complète entre l'énumération des recettes des CT effectuée par la loi 014-2006 et la classification comptable des mêmes recettes telle qu'elle résulte de la nomenclature budgétaire des CT. Pourtant, le décret (2007-069) qui a institué cette dernière nomenclature a été adopté en application de la loi. Cette incohérence pourrait poser des difficultés de compréhension et d'analyse des produits (données statistiques) de l'étape de mise en œuvre de la décentralisation.

- ❖ En ce qui concerne les enseignements spécifiques relatifs à la fiscalité, on note que le dispositif institutionnel a attribué des impôts propres aux CT tout en les soumettant à un régime de fiscalité obligatoire. Autrement dit, les communes et les régions n'ont de contrôle sur aucune composante de la formule fiscale. En plus, les CT sont très peu impliquées dans la chaîne de gestion administrative des impôts locaux. Cependant, la totalité des produits desdits impôts leur est acquise. Au regard de la grille de lecture développée dans le texte (point 4.1.1.1) un tel "design" institutionnel est quelque peu

atypique tout en posant un problème de cohérence du dispositif institutionnel de la décentralisation. Il est atypique en ce sens que des impôts propres sont attribués aux CT sans que celles-ci ne disposent d'aucune marge de manœuvre institutionnelle. L'incohérence tient au fait qu'aux tâches dévolues aux CT devraient correspondre des impôts dévolus ceci signifiant que les CT devraient être, tout au moins, soumises à un régime de flexibilité fiscale à défaut de pouvoir accéder aux sources d'impôts à leur discrétion. En outre, cette rigidité institutionnelle peut poser d'autres problèmes:

- i) Le premier problème est un risque de déséquilibre vertical étant donné que les CT peuvent, théoriquement, décider sur les tâches dévolues alors que toutes les composantes de la formule fiscale sont en mains de l'État central.
- ii) Le deuxième problème est celui de la responsabilité budgétaire au niveau local. Ceci tant au niveau des citoyens/contribuables en raison du fait qu'ils ont des informations biaisées sur les coûts des BCL qu'au niveau des décideurs locaux puisque l'Etat central est le décideur ultime des besoins locaux en tant pourvoyeur des ressources.
- iii) Le dernier problème que pose la fiscalité obligatoire est celui de l'équité territoriale. En effet, à travers ce système, les redevables dotés des mêmes capacités contributives mais situés dans des collectivités territoriales différentes et bénéficiant de ce fait de BCL différents supportent les mêmes charges fiscales.

Le dernier aspect des enseignements sous ce point concerne la question des critères d'attribution des impôts aux CT. Le constat est que les règles institutionnelles n'ont décliné aucun critère explicite d'attribution des impôts au niveau local. Mais, sur la base d'une interprétation téléologique de l'article 8¹¹⁶ du CGCT l'autonomie financière peut être considérée comme étant le seul critère implicite en la matière. En revanche, aucune définition de l'autonomie financière n'a été proposée par le législateur pourtant sous l'angle théorique la notion comporte plusieurs facettes. Dans tous les cas, l'autonomie financière ne peut être assimilée, ici, ni à la souveraineté fiscale ni à la flexibilité fiscale puisque les CT évoluent sous un régime de fiscalité obligatoire. Sous ce rapport, il restait à vérifier si les produits des impôts transférés représentaient des proportions importantes dans les ressources totales nécessaires à la couverture des budgets des CT afin de garantir l'autonomie financière de ces

¹¹⁶ « La collectivité territoriale est une subdivision du territoire dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière. (...) » (CGCT, art.8)

dernières. Mais, compte tenu des limites que la thèse s'est imposée en termes de champ d'étude et de projet méthodologique (cf. introduction) cette vérification n'a pas été réalisée. Toutefois, quel qu'aurait été le résultat d'une telle vérification, l'autonomie des CT demeurerait très étroite. En effet, le tout n'est pas de disposer de proportions importantes de produits d'impôts dans les ressources totales encore faut-il disposer d'un pouvoir discrétionnaire dans le choix des catégories, des quantités et qualités des BCL à financer avec lesdits produits. Or, l'analyse des règles budgétaires a montré que les CT n'ont qu'une autonomie budgétaire très réduite qui ne concerne que des dépenses dites « facultatives ». En effet, les dépenses des CT sont dans l'ensemble des dépenses « obligatoires », c'est-à-dire des dépenses déterminées par la loi qui doivent obligatoirement figurées dans les budgets des CT avec des ouvertures de crédits suffisants avant toute inscription des dépenses « facultatives ». Etant entendu que si l'Etat central estime que les crédits des dépenses « obligatoires » sont insuffisants il peut les rétablir à leur juste montant en diminuant d'autant les crédits des dépenses « facultatives ».

- ❖ L'analyse du dispositif institutionnel relatif aux transferts budgétaires (DGE et DGF) attribués aux CT a permis de mettre en évidence essentiellement trois problèmes:
 - i) Premièrement, les règles institutionnelles n'indiquent aucun objectif explicite assigné aux transferts budgétaires. Pourtant, sans indication à l'avance des résultats attendus comment pourrait-on évaluer de façon objective l'efficacité des dotations attribuées ?
 - ii) Deuxièmement, les montants des dotations étant déterminés annuellement dans le cadre du budget de l'Etat central, ceci peut poser des difficultés de prévisibilité aux collectivités récipiendaires. En effet, ne pouvant pas savoir à moyen terme les montants qu'elles recevront, les CT ne peuvent pas faire de planification budgétaire sur la base de ces dotations.
 - iii) Le dernier problème est relatif à la fixation des formules de distribution des dotations globales. En principe, les critères de ces formules de même que leurs pondérations sont déterminés en fonction des résultats attendus des dotations. Pourtant et comme évoqué ci-dessus, les règles institutionnelles n'assignent aucun objectif explicite aux dotations. Quelle est donc la logique de détermination des formules de partage de ces transferts financiers?

5.1.4 Quelques perspectives

Les résultats de la contribution ont révélé que l'étape de programmation de la nouvelle décentralisation a donné lieu à une importante production de règles institutionnelles. Cependant, les enseignements de l'analyse consacrée auxdites règles ont mis en évidence certaines lacunes et insuffisances. Celles-ci se déclinent en termes d'incohérences, de caractères non explicites et/ou non incitatifs de certaines de ces règles institutionnelles. En somme, les dispositions institutionnelles de la décentralisation demeurent largement perfectibles afin d'en faire des ressources performantes pour la phase de mise en œuvre. Dans cette perspective, les quelques pistes qui ont été tracées dans les différents chapitres de la thèse plus l'outil d'aide à la décision proposé ci-après pourraient servir de point de départ pour des réflexions plus fécondes en la matière.

Compte tenu des limites de son champ d'étude et de sa problématique la présente recherche n'a fait qu'effleurer certaines questions. Sans être exhaustif, trois problématiques qui mériteraient des approfondissements dans le cadre d'autres recherches sont proposées ci-dessous :

- ❖ La première problématique qui mériterait un approfondissement est celle de la place des autorités traditionnelles ou coutumières dans les arrangements politico-administratifs des CT. En effet, les dispositions institutionnelles n'ont pris en compte que l'élection au suffrage universel comme seule source de légitimité des organes des CT. Ce dispositif institutionnel est tout à fait cohérent avec les critères de définition de la décentralisation mais aussi avec un de ses objectifs qu'est la promotion de la démocratie locale. Mais, cette option institutionnelle est-elle totalement réaliste dans le contexte sociologique de la majorité des CT (cf. chapitre 1) ? N'existe-t-il pas des risques de conflits de légitimité (traditionnelle versus démocratique) notamment dans certaines communes rurales¹¹⁷ pouvant avoir des incidences négatives sur la mise en œuvre de la décentralisation ? Ne pourrait-on pas envisager des formules de participations institutionnalisées des autorités traditionnelles ou coutumières à la gestion locale ?
- ❖ La deuxième question demeurée en suspens peut être formulée de la façon suivante : selon le dispositif institutionnel la déconcentration accompagne la

¹¹⁷ Nous pensons plus particulièrement aux difficultés liées à la construction du siège de la commune rurale de Loumbila précédemment évoquées sous note 15. En effet, ce cas apparemment isolé pourrait être symptomatique de difficultés de même nature dans bien d'autres communes.

décentralisation dans le « but de renforcer les capacités des CT » (CGCT, art.3). Dans ce cas, est-il pertinent de maintenir trois niveaux de déconcentration (région, province, département) alors qu'il n'existe que deux niveaux de décentralisation (région et commune) ? Plus spécifiquement, on note que les régions circonscriptions administratives (Gouverneurs) sont chargées de la tutelle rapprochée et du renforcement des capacités des régions CT et que les provinces (Haut-commissaires) sont chargées des mêmes tâches auprès des communes (cf. chapitre 2, schéma 2.1). Quid des tâches des départements (Préfets) ?

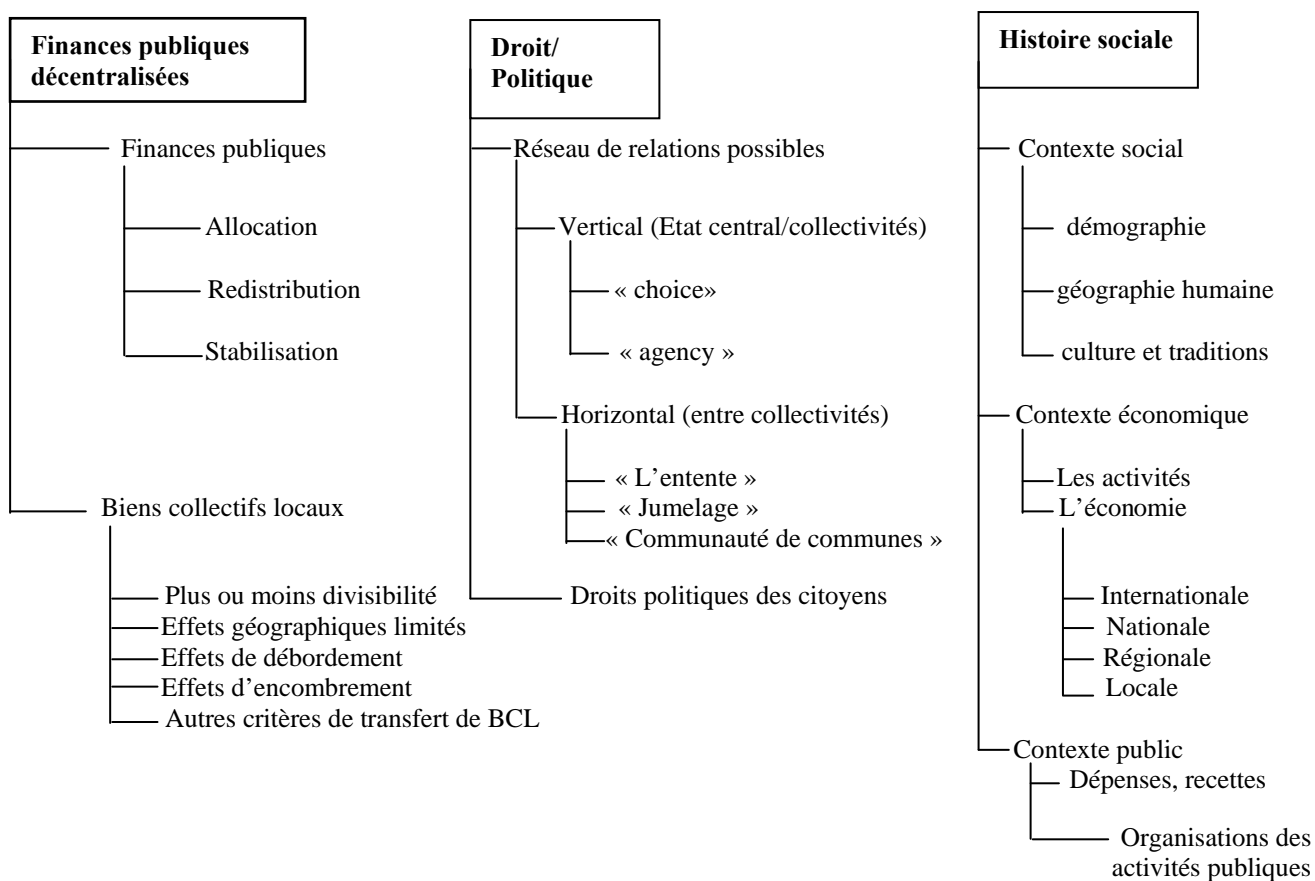
- ❖ La décentralisation ainsi qu'il a été indiqué à l'introduction de la thèse est une politique publique qui, appréhendée suivant le modèle cyclique, comporte quatre étapes dont la dernière est l'étape d'évaluation. Si le dispositif institutionnel fixe deux objectifs précis à la décentralisation (cf. chapitre 2) il reste que ledit dispositif ne contient aucune clause d'évaluation ni d'énoncé évaluatif. Tout au plus le CSMOD (2006-2015) se contente-t-il d'évoquer des indicateurs de suivi/évaluation, non encore déterminés à ce jour, de l'étape de mise en œuvre. Mais, de tels indicateurs même s'ils venaient à être adoptés ne devront pas être confondus avec les énoncés évaluatifs de l'étape d'évaluation. Donc, la question suivante demeure posée : quelles clauses d'évaluation et quels énoncés évaluatifs sur les effets de la nouvelle décentralisation burkinabè dans le but d'analyser ses impacts et outcomes ?

5.2 L'approche interdisciplinaire de la décentralisation

La décentralisation dans un pays donné est le produit de l'expression conjuguée d'interactions entre individus ou groupes d'individus dans le contexte économique, politique et historique dudit pays. En d'autres termes, toute approche de la question pour ne pas être partielle devra procéder d'une prise en compte de cette complexité des interactions et de cette toile de fond contextuelle. Du reste, la brève historique du processus de décentralisation exposée au chapitre 2 a montré combien les enjeux et défis de celle-ci sont liés à des problématiques relevant d'autres disciplines des sciences sociales que sont, entre autres, l'histoire sociale, les sciences politiques ou le droit. La théorie économique a également et certainement sa place. La preuve, la présente thèse s'est inscrite dans cette dernière perspective. Pour autant, la rationalité économique est loin de suffire, à elle seule, à rendre intelligible les différentes questions de la décentralisation. En fait, la théorie économique ne peut qu'apporter sa « motte

de terre à la termitière ». Ceci étant dit, une illustration indicative d'une approche interdisciplinaire de la décentralisation est proposée à travers la figure 5.1 ci-dessous.

Figure 5.1 : Illustration d'une approche interdisciplinaire de la décentralisation¹¹⁸



¹¹⁸ Adapté de Dafflon (2008 :26).

5.3 Outil d'aide à la décision

Le but de ce point est de proposer un instrument d'aide à la décision en matière de transfert de tâches et ressources. Cette proposition est une reprise sous forme ramassée de la démarche méthodologique et des enseignements de la thèse. La décentralisation implique par définition la participation de tous les acteurs (Etat central, collectivités locales, société civile, etc.) à sa formulation et à sa mise en œuvre. Aussi, la démarche proposée ici se veut-elle participative. Mais, dans le cadre d'une décentralisation « top down » une telle démarche participative ne peut qu'être initiée et pilotée par l'Etat central. Ainsi, trois matrices (tableaux 5.1, 5.2 et 5.3) sont élaborées permettant de recenser les questions qui pourraient être à l'ordre du jour d'éventuelles discussions entre l'Etat central, les régions, les communes et les autres acteurs. Il reste entendu que cet outil n'a pas vocation à être uniquement une démarche de transfert de compétences nouvelles, il pourrait tout aussi constituer un guide d'analyse et d'évaluation des compétences déjà transférées en vue d'opérer d'éventuels ajustements et réaffectations s'il ya lieu. En revanche, l'outil présuppose l'existence d'arrangements politico-administratifs, de règles budgétaires et comptables performantes, favorables à une adéquate autonomie des collectivités locales garantissant la responsabilité budgétaire.

❖ Transfert des tâches

La démarche doit être répétée pour chaque tâche sous analyse en faisant la distinction entre l'offre et la fonction de production.

Offre

Le but de ce point est de déterminer le niveau de gouvernement (Etat central, région, commune) qui devra décider sur l'offre de la tâche et selon quelle modalité. Dans cette perspective, la démarche comporte trois étapes (cf. tableau 5.1, ci-après):

- 1) Premièrement, les acteurs devront déterminer des critères d'attribution de l'offre de la tâche. Lesdits critères, une fois déterminés, devront être discutés, pondérés et adoptés. Il faut noter que plusieurs critères peuvent intervenir, les uns économiques et les autres non économiques. Sans être exhaustif, on se contentera de mentionner, ici, cinq critères :

- ✓ Les effets de débordement : il s'agit de se poser la question de savoir si la tâche à transférer bénéficiera exclusivement ou non aux seuls résidents du

gouvernement concerné. Par exemple, si la tâche bénéficie exclusivement aux citoyens de la commune, c'est donc elle qui pourrait être attributaire de la compétence sur l'offre. Par contre, si les effets de débordement sont tels que ladite tâche peut bénéficier aux résidents de plusieurs communes dans l'espace régional ou même à tous les résidents de la région, la responsabilité de son offre est, dans ce cas, susceptible d'être en mains de la collectivité régionale. De même, si les bénéficiaires sont constitués de tous les citoyens nationaux, la tâche peut demeurer la compétence de l'Etat central.

- ✓ Besoin de coordination : si la tâche ne nécessite pas de coordination ou très peu de coordination, elle peut être attribuée au niveau le plus bas de gouvernement, c'est-à-dire la commune. Cependant, si elle nécessite une coordination supra communale sans être nationale, elle devra être en mains de la région. Par contre, dans le cas d'un grand besoin de coordination au-delà de la région, la tâche devra relever de la compétence de l'Etat central.
- ✓ Besoin d'uniformité : si un fort besoin d'uniformité nationale ou régionale de la tâche existe pour des raisons tenant, par exemple, à des normes sociopolitiques, ou encore si les préférences locales pour la tâche sont homogènes, elle pourrait être attribuée soit au gouvernement central soit à la région selon le cas. Par contre, si les préférences sont hétérogène à l'échelle local sans besoin d'uniformité, l'offre de la tâche pourrait être communale.
- ✓ La capacité technique et l'efficacité opérationnelle : il s'agit de s'interroger sur la capacité du niveau gouvernemental concerné par rapport à la maîtrise adéquate et à la planification de l'offre de la tâche.
- ✓ Subsidiarité : la tâche communale ou régionale doit être en mains de la commune ou de la région. Elle ne peut être centralisée que si le niveau inférieur correspondant est incapable de maîtriser efficacement l'offre de la tâche et à condition que le niveau supérieur lui-même soit en mesure de la maîtriser beaucoup plus efficacement.

2) Deuxièmement, s'il ya lieu, les blocs de tâches devront être désagrégés en autant d'unités de tâches cohérentes qu'ils englobent. Ensuite, une liste détaillée des biens et

services est dressée afin de procéder à l'analyse des caractéristiques économiques de chacune des tâches. Étant entendu que ce sont les caractéristiques économiques de la tâche qui permettront de dire si elle répond ou non à tel ou tel critère et selon quelle pondération. Après quoi, une décision de transfert ou non de ladite tâche peut être adoptée par les acteurs.

- 3) Troisièmement, si les résultats des étapes ci-dessus révèlent la nécessité d'un transfert de l'offre au niveau local (région, commune), il s'agira de déterminer dans la présente phase la modalité (dévolution ou délégation) dudit transfert.

Tableau 5.1 : Les questions relatives à l'offre

<i>Liste des questions</i>	<i>Acteurs</i>			
	<i>Etat central</i>	<i>Région</i>	<i>Commune</i>	<i>Autres</i>
<u>I/ Critères :</u> I.1 Détermination des critères <ul style="list-style-type: none"> ✓ Effets de débordement ✓ Besoin de coordination ✓ Besoin d'uniformité ✓ Capacité technique et efficacité opérationnelle ✓ Subsidiarité ✓ Autres critères à préciser I.2 Pondération des critères <u>II/ Tâche :</u> II.1 Liste détaillée des prestations II.2 Analyse des caractéristiques économiques des prestations II.3 Appréciation des prestations sur la base des critères II.4 Décision de transfert ou non <u>III/ Modalités de transfert :</u> III.1 Dévolution (Commune, Région ou communauté de communes ?) III.2 Délégation (quel niveau délègue à quel niveau ?)				

Source : auteur

Fonction de production

Les questions relatives à la fonction de production visent à déterminer le niveau de gouvernement qui devra exécuter la tâche. Etant entendu que le niveau de gouvernement qui doit décider sur l'offre de la tâche n'est pas forcément le même qui doit manager la fonction de production. Cette partie comporte également trois phases (cf. tableau 5.2, ci-après):

- 1) Détermination et pondération des critères devant guider le choix du niveau de gouvernement qui devra exécuter la tâche. Trois critères non exhaustifs sont évoqués ci-dessous :
 - ✓ Les économies d'échelle : la taille, en termes de nombre d'habitant, du niveau de gouvernement a-t-elle ou non une incidence sur le coût de production de la tâche ? Si la production est à coûts constants, l'exécution de la tâche pourrait être localisée. Par contre, si le coût moyen de production diminue avec l'agrandissement du cercle des utilisateurs, la tâche pourrait être exécutée au niveau supérieur approprié (communauté de communes, région ou Etat central).
 - ✓ Le besoin de proximité : la tâche correspond ou non à un besoin de proximité ? Si oui, la tâche peut être exécutée au niveau local, si non elle ne devrait pas l'être.
 - ✓ La capacité technique : le niveau de gouvernement a-t-il la capacité technique pour maîtriser et gérer efficacement la fonction de production ou la production déléguée de la tâche ? c'est en fonction de la réponse à cette autre question que l'exécution pourrait être attribuée au niveau de gouvernement concerné.
- 2) Détermination exhaustive et analyse des différents facteurs nécessaires à la production de la tâche. Ainsi, le contenu de chaque facteur devra être analysé et son rôle mis en rapport avec les objectifs de l'offre de la tâche. Etant entendu que c'est ledit rôle qui devra permettre de déterminer le niveau de gouvernement qui pourrait être responsable du facteur en question. En effet, un niveau de gouvernement peut être responsable de l'exécution d'une tâche sans pour autant être compétent sur tous les facteurs de production.
- 3) Détermination des compétences sur les facteurs de production après avoir déterminé la fonction de production de la tâche.
- 4) Adoption des modalités d'exécution de la tâche.

Tableau 5.2 : les questions relatives à la fonction de production

Liste des questions	Acteurs			
	Etat central	Région	Commune	Autres
<u>I/Critères :</u> I.1 détermination des critères <ul style="list-style-type: none"> ✓ Economies d'échelle ✓ Besoin de proximité ✓ Capacité technique ✓ Autres critères à préciser I.2 Pondération des critères <u>II/Facteurs de production</u> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Liste détaillée des facteurs ✓ Analyse du contenu de chaque facteur ✓ Rôle de chaque facteur dans les objectifs de l'offre <u>III/ Compétence sur les facteurs de production</u> III.1 Exclusive (quel niveau de gouvernement ?) III.2 Partagée (quels niveaux de gouvernement ?) <u>IV/ Modalité d'exécution de la tâche</u> IV.1 Production autonome (quel niveau de gouvernement ?) IV.2 Production déléguée (quel niveau délègue à quel niveau ?)				

Source : auteur

❖ Transfert des ressources

Pour ce qui concerne le transfert des ressources nous reprenons le tableau 4.1 de la fonction d'objectifs de répartition des impôts représenté au chapitre 4 tout en l'adaptant au transfert des ressources en général. Il en résulte le tableau 5.3 proposé ci-après. Pour des explications plus détaillées relatives à ce dernier tableau, il convient de se référer au point 4.1.1.3 précédent. En revanche, il convient de rappeler que le but de la présente démarche est de garantir :

- ✓ que tous les acteurs concernés par le transfert des ressources (Etat central et collectivités territoriales, autres) participent au processus.
- ✓ que le processus de transfert des ressources soit conduit de manière cohérente - notamment par une compréhension identique des concepts et critères à travers une même grammaire de lecture ;
- ✓ que la pondération des critères et arguments soit le résultat d'arbitrages expliqués et explicites.

En somme, la démarche s'inscrit dans une logique de dialogue participatif entre tous les acteurs de la décentralisation. Le but étant de parvenir à un transfert des ressources en cohérence avec le transfert des tâches et permettant de capter les avantages de la décentralisation.

Tableau 5.3 : Les questions relatives au transfert des ressources

Liste des questions	Acteurs			
	Etat central	Régions	Communes	Autres
Flexibilité fiscale <ul style="list-style-type: none"> ✓ quels impôts ? ✓ quelle marge de manœuvre (coefficient de flexibilité) ? 				
Efficience allocative <ul style="list-style-type: none"> ✓ Neutralité ou efficacité géographique ✓ Efficacité allocative ✓ Rendement (coûts administratifs) ✓ Transparence 				
Équité (éthique) <ul style="list-style-type: none"> ✓ Capacité contributive vs. utilisateur-payeur ✓ Capacité financière des collectivités ✓ Coûts des biens sous tutelle ✓ Préférences locales 				
Autonomie budgétaire <ul style="list-style-type: none"> ✓ Équilibre budgétaire : quelle définition ? ✓ Impôts partagés vs part aux recettes ✓ Transferts budgétaires : quel(s) objectif(s) ? quelle(s) formule(s) ? 				

Source : auteur

Bibliographie

I/ Ouvrages et articles

Arrow, K. (1970), " The organization of Economic Activity: Issues Pertinent to the choice of Market Versus Non-Market Allocation", In Joint Economic committee, The Analysis and Evaluation of Public Expenditures: The PPB System, Vol. I. Washington, D.C.: U.S. GPO.

Bâ A., T., (2000), Crise et reforme de la fiscalité locale (1983-1999), in Revue burkinabè de droit n°38-2° Semestre 2000, pp. 199-236.

Baguenard, J. (2002), La décentralisation, Collection "Que sais-je", PUF, Paris.

Baguenard, J. et Becet J. M., (1985), La démocratie locale, Collection "Que sais-je", PUF, Paris.

Bazzoli, L., (2000), L'économie politique de John R. Commons : Essai sur l'institutionnalisme en sciences sociales, L'Harmattan, Paris.

Beaud, M. (2001), L'art de la thèse, Editions la découverte, Paris.

Bénard, J., (1986), Economie Publique, Economica, Paris.

Bernard-Gelabert, M-C., (1996), L'intercommunalité, Politiques locales, LGDJ, Paris.

Bird, R., et Vaillancourt F., (1997), Décentralisation financière et pays en développement : Concepts, mesure et évaluation, in l'actualité économique, Revue d'analyse économique, vol. 74, n°3 septembre 1998, pp 343-362.

Billaz, R., (2003), Les Etats francophones d'Afrique de l'ouest face à la décentralisation, le poids et les acquis du passé. Et si l'on interrogeait l'histoire coloniale ?, in La décentralisation en Afrique de l'ouest : entre politique et développement, Editions Karthala, Paris, pp. 25-36.

Beer-Toth, K. (2009), Local financial autonomy in theory and practice: The impact of fiscal decentralization in Hungary, Thèse de doctorat, Université de Fribourg, Suisse.

Blöchliger, H. et D. King (2006), Less than you thought: the fiscal autonomy of sub-central governments, OECD Economie studies, N°43, 2006/2.

Blum M., (2008), Le pilotage des services médico-sociaux aux personnes âgées fragilisées : une approche de politique économique, BENEFRIS, Série : thèse de doctorat, Université de Fribourg (Suisse).

Bodineau, P. et Verpeaux, M. (1993), Histoire de la décentralisation, Collection "Que sais-je", PUF, Paris.

- Champagne, E. Ouédraogo B. M., (2008), Le Burkina Faso face aux défis de la décentralisation, Andrew Young School of policy Studies, International Studies Program, Georgia State University, September 21-23, 2008.
- Clauzel, J. (1997), La décentralisation dans les pays d'Afrique subsaharienne ; in Anonyme (dir.), Décentralisation et expérience concrète de modernisation de l'administration africaine, Paris, IIAP/ENA de Tunis.
- Conseil de l'Europe (1986), Charte européenne de l'autonomie locale et rapport explicatif, 1986, réimpression de 1996, Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg.
- COREI, T., (1985), l'Economie institutionnaliste : les fondateurs, Economica, Paris.
- Dafflon, B., (1995), Fédéralisme et solidarité : étude de la péréquation en Suisse, PIFF, Fribourg.
- Dafflon, B., (1998), La gestion des finances publiques locales, 2^e édition, Economica, Paris.
- Dafflon, B., (1999), Comment organiser la performance des politiques publiques : présentation d'un concept nouveau, Revue politique et management public, volume 17, n°2 pp. 105-121.
- Dafflon, B., (2002), Structures communales : qu'est-ce qui distingue la collaboration intercommunale, l'agglomération et la fusion ?, document relatif à la journée d'étude du 5 novembre « Reforme et politique communale », Berne.
- Dafflon, B., (2003), La politique familiale en Suisse : enjeux et défis, édition réalités sociales, Lausanne, Suisse.
- Dafflon, B., (2004), La péréquation intercommunale dans le Canton de Fribourg : bilan et enjeux, BENEFR, Série : études et rapports, Université de Fribourg.
- Dafflon, B., (2005), La nouvelle péréquation financière après le referendum du 28 novembre 2004, in Mazzoleni O. (ed.) Fédéralisme et décentralisation/Federalismo e decentramento, Casagrande Editore, Lugano et Milano, 2005, pp. 127-181.
- Dafflon, B., (2006), The assignment of functions to decentralized government: from theory to practice, in Handbook of fiscal federalism, Ehtisham Ahmad and Giorgio Brosio (eds), 2006, pp. 171-305.
- Dafflon, B., (2008), « Fédéralisme financier et décentralisation, cours de master, semestre d'automne 2008 » : <<http://www.unifr.ch/finpub/assets/files/test/chapitre%201.pdf>>
- Dafflon, B., et Madiès, T. (2008), Décentralisation : quelques principes issus de la théorie du fédéralisme financier, Notes et documents n°42, Paris : Agence Française de développement, Département de la recherche.

- Dafflon, B., et Perritaz S., (2000a), L'influence de la taille des communes sur leur degré d'autonomie budgétaire, présentation d'une méthode d'analyse et application aux communes fribourgeoises, working paper n°336 version du 29 juin 2000, BENEFR, Université de Fribourg.
- Dafflon, B., et Perritaz S., (2000b), De la définition de l'agglomération à la délimitation de son périmètre : Eléments de réflexion pour une démarche de référence, Working paper 340 version du 22 décembre 2000, BENEFR, Université de Fribourg.
- Dahou, K., (2003), La bonne gouvernance selon la banque mondiale : au-delà de l'habillage juridique, in *La décentralisation en Afrique de l'ouest : entre politique et développement*, Edition Karthala, Paris, pp. 55-70.
- DDC, (2001), Décentralisation, document d'orientation, groupe de travail « décentralisation », Berne.
- DDC, (2007), Décentralisation et développement local. Module 1 : définitions et concepts, novembre 2007, Berne.
- Della S., (1996), Della collaborazione alla fusione, analisi degli aspetti economici, istituzionali e sociologici del comune, thèse de doctorat, Université de Fribourg, Suisse.
- Dente, B., (1998), La politique d'évaluation des politiques publiques, in *Evaluation des politiques publiques*, L'Harmattan, Paris.
- Derycke, P.-H., Gilbert G., (1998), Economie publique locale, Bibliothèque de sciences régionales, Economica, Paris.
- De villers, G., (2003), L'Etat en Afrique et les lignes de forces de l'évolution des politiques de coopération internationale : dans quel contexte institutionnel ont émergé les politiques publiques de coopération ?, in *La décentralisation en Afrique de l'ouest : entre politique et développement*, Editions Karthala, Paris, pp. 37-53.
- Downs, A., (1957), *An economic theory of democracy*, Harper and Row, New York.
- Ebel, R., D., Yilmaz, S., (2001), Le concept de décentralisation fiscale et survol mondial, Institut de la Banque Mondiale, Symposium international sur le déséquilibre fiscal du 13-14 septembre 2001, Québec.
- Ernesto, R., (1999), La décentralisation et les relations entre administrations en Amérique Latine.- in *La décentralisation budgétaire dans les économies émergentes, problèmes de gestion des affaires publiques*, OCDE.
- Frizon, R., et alii, (2001), La perception de l'autonomie financière des collectivités locales en Europe : quels enseignements pour la France ?, CNFPT/INET.

- Gapany, H., et Friboulet, J.J. (1998), La dynamique culturelle du développement : concepts et mesures, Working paper n°307, Faculté des sciences économiques et sociales, Université de Fribourg.
- Gautier, I., et F. Vaillancourt (2002), Décentralisation, délégation et dévolution : nature, choix et mise en place, miméo, Institut de la Banque Mondiale, Washington.
- Gerbaux, F., et Muller, P., (1992), Les interventions économiques locales, in *Revue Pouvoir* n°60, 1992, Paris.
- Giauque, D., (2003), La bureaucratie libérale : nouvelle gestion publique et régulation organisationnelle, L'Harmattan, Série « Publi-Thèse », Paris.
- Gilbert, G., Guengant, A., (1998), La fiscalité locale en question, 2eme édition, Montchrestien, Paris.
- Goita, M., (2003), Communalisation et gestion de territoire : une incursion dans la commune de Niangoloko au Burkina Faso, in *La décentralisation en Afrique de l'ouest : entre politique et développement*, Editions Karthala, Paris, pp.277-290.
- Gnankambary, M., (1994), Le principe de l'équilibre budgétaire dans les budgets locaux, Mémoire de fin de cycle supérieur, Ecole Nationale des Régies Financières (ENAREF), Ouagadougou.
- Gravot, P., (1993), Economie de l'éducation, Economica, Paris.
- Grefte, X., (1992), La décentralisation, Editions La découverte, Paris.
- Grefte, X., (1997), Economie des politiques publiques, 2 ème édition, Dalloz, Paris.
- Grefte, X., (1999), Gestion Publique, Dalloz, Paris.
- Grefte, X., (2005), La décentralisation, 2 ème édition, Editions La découverte, Paris.
- Guengant, A., (1999), Performance financière des communes : De nouveaux outils de diagnostic, in *Revue Politique et Management Public*, Volume 17, n°3, septembre 1999, pp. 2-21.
- IIEDH/APENF, (2005), La mesure du droit à l'éducation (Tableau de bord de l'éducation pour tous au Burkina-Faso), éd. Karthala, Paris.
- Hugon, P., (2006), L'économie de l'Afrique, cinquième Edition, La découverte, Paris.
- Jonin, D., (1991), Éléments pour une répartition optimale des tâches entre le canton et les communes (application au canton de Fribourg), mémoire de Licence, Université de Fribourg.
- Kafimbou, H., et Sanou, M., (2007), Décentralisation et réduction de la pauvreté au Burkina-Faso : quelles stratégies ?, CEDRES, Ouagadougou.
- Kassibo, B. (1997), « La décentralisation au Mali : état des lieux », *Le Bulletin de l'APAD* n°14 de décembre 1997 : <[http:// apad.Revues.org/document579.html](http://apad.Revues.org/document579.html)>.

- Kessler, M-C (1998), *Évaluation des politiques publiques, Série logiques politiques*, L'Harmattan, Paris.
- King, (1994), *Fiscal Tiers: the Economics of Multilevel Government*, Allen and Unwin, London.
- Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F., (2006), *Analyse et pilotage des politiques publiques*, Verlag Rüegger, Zurich, Suisse.
- Kouanda, H., (1996), *Les Etablissements Publics Communaux pour le Développement (EPCD) : Théorie et pratique*, Mémoire de fin de cycle supérieur, Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM), Ouagadougou.
- Ky, A., (2001), *Essai d'analyse critique du contrôle administratif des finances publiques au Burkina-Faso*, Mémoire de fin de cycle supérieur, Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM), Ouagadougou.
- Lachaume, J-F, (1997), *La commune*, Collection politique locale, LGDJ, Paris.
- Lascoumes, P., (1998), *Pratiques et modèles de l'évaluation*, in *Évaluation des politiques publiques*, L'Harmattan, Paris.
- Le Lidec, P., (2005), *La relance de la décentralisation en France : de la rhétorique managériale aux réalités politiques de « l'acte II »*, in *Revue Politiques et Management Public*, volume 23, n°3, septembre 2005, pp. 102-125.
- Liechti, V., (2007), *Du capital humain au droit à l'éducation : analyse théorique et empirique*, Thèse de doctorat, Université de Fribourg.
- Luyet, S., (2000), *Le Capital humain : analyse de modèles et vision politique*, Mémoire de Licence, Faculté de sciences économiques et sociales, Université de Fribourg.
- Mabileau, A., (1992), *L'élus local : nouveau professionnel de la République*, Revue Pouvoir n°60, PUF, Paris.
- Mahon, J., (1985), *La décentralisation administrative, étude de droit public français, allemand et suisse*, Thèse de Licence et de doctorat, Université de Lausanne, Imprimerie typoffsot- La Chaux-de-fonds, Suisse.
- Macheret, A., (1997), *L'organisation et le subventionnement des structures d'accueil de la petite enfance*, Mémoire de licences, Université de Fribourg.
- Marcou, G., (1993), *Principe de subsidiarité, Constitution française et décentralisation*, Collection Pouvoirs locaux, Paris.
- Maury, E., (1998), *Le parlement français face aux défis de l'évaluation des politiques publiques*, in *Évaluation des politiques*, L'Harmattan, Paris.

- Mback, C., N., (2003), Démocratisation et décentralisation : Genèse et dynamique comparés des processus de décentralisation en Afrique subsaharienne, Editions Karthala/PDM, Paris, Cotonou.
- Meylan, J., Martin, G., Dahinden P., (1972), Communes suisses et autonomie communale, Imprimerie populaire, Lausanne, Suisse.
- Meny, Y., et Thoenig, J.C., (1998), Politiques publiques, Coll. Sciences politiques, PUF, Paris.
- Million-Delsol, C. (1993), Le principe de la subsidiarité, PUF, Paris.
- Mottet, M. (1994), Tutelle sur les actes communaux en Côte- d'Ivoire, in Bulletin du crédit communal, n°188, 1994, pp. 65-75.
- Moussa, L. L., et Ilboudo, E. (2007), Décentralisation en Afrique de l'ouest et du centre, apprendre des expériences locales et intersectorielle : études de cas du Ghana et du Mali. Rapport de recherche, Bamako: ROCARE/ERNWACA.
- Musgrave, R. A. (1959), Theory of public finance, New York, Mc Greaw Hill.
- Musgrave, R. A. (1983), "Who should tax, where, and what?", Mc Lure (ed.), in Tax assignment in Federal Countries, Center for research on Federal Financial Relations, Australian National University, Canberra.
- Musgrave, P. (2000), "Interjurisdictional Equity in Company Taxation: Principles and Applications to the European Union", Cnossen S. (ed.), Taxing Capital Income in the European Union, Issues and Options for Reform, Oxford University Press.
- Novaresi, N. (2001) Discipline budgétaire : Etude de l'influence du referendum financier sur les finances publiques des vingt-six cantons suisses, Série thèse de doctorat, centre d'études en économie du secteur public, BENEFR, Université de Fribourg.
- Oates, W., (2005), Toward a second-Generation theory of fiscal federalism, International tax and public, vol. 12, Number 4/August 2005, pp. 349-373.
- Oates, W., (1972), Fiscal federalism, Harcourt Brace Jovanovich, New York.
- OCDE, (1992), La décentralisation et les locaux scolaires : les conséquences des reformes administratives récentes, éditions de l'OCDE, Paris.
- OCDE, (2006), fiscal autonomy of sub-central governments, OCDE network on fiscal relations across levels of government, working paper n°2.
- Ouattara, S., (2007), Gouvernance et liberté locales pour une renaissance de l'Afrique, édition Karthala, Paris.

- Ouédraogo, G., (2003), La problématique de la décentralisation en milieu rural au Burkina-Faso, in *La décentralisation en Afrique de l'ouest (entre politique et développement)*, éditions Karthala, Paris, pp. 291-298.
- Perritaz, S., (2003), Intercommunalité, agglomération et fusion de communes : l'optimal et le possible dans les zones urbaines suisses, Série thèse de doctorat, centre d'études en économie du secteur public, BENEFR, Université de Fribourg.
- Prud'homme, R., (1995), "The Dangers of decentralization", *The World Bank Research Observer* 10.
- Prud'homme, R., (2001), *Décentralisation fiscale et relations fiscales intergouvernementales*, FENU.
- Roxin, C., (1992), L'introuvable fonction publique territoriale, in *Revue Pouvoir* n°60, PUF, Paris.
- Samuelson, P. A. (1954), "The Pure Theory of Public Expenditure", *Review of Economics and Statistics* 36, pp. 387- 389.
- Samuelson, P. A. (1955), "Diagrammatic Exposition of a Theory of public Expenditure", *Review of Economics and Statistics* 37, pp. 350-356.
- Sawadogo, F.M., (1991), *Précis de droit fiscal burkinabè*, Edition André Boland, Namur-Flawinne, Belgique.
- Sawadogo, R., A., (2001), *L'Etat africain face à la décentralisation*, Edition Karthala, Paris.
- Sawadogo, R., A., (2003), Etat, pouvoir et citoyenneté en Afrique, in *La décentralisation en Afrique de l'ouest (entre politique et développement)*, Edition Karthala, Paris, pp. 87-101.
- Shah, A., (2004), *Fiscal decentralization in developing and transition countries*, World Bank Policy Research Working Paper, n°3282.
- Totté, M., Dahou, T., Billaz, R., (2003), *La décentralisation en Afrique de l'ouest : entre politique et développement*, Edition Karthala, Paris.
- Tanzi, V., (1995) *Taxation in an integrating world*, The Brookings Institution, Washington.
- The urban Institute, (2000), *Intergovernmental fiscal relations in Eastern Europe: A sourcebook for policy analysts and trainers*, U. S. Agency for international development, ENI/DG/LGUD, Washington.
- Thoenig, J. C. (1992), La décentralisation, dix ans après, in *Revue Pouvoir* n°60, PUF, Paris.
- Tiebout, C. M., (1964), «A pure theory of local expenditure", in *Journal of Political Economy*, 1964, pp. 16-24.

Totté, M., (2003), La bonne gouvernance selon l'UE : entre accords commerciaux et coopération décentralisée ?, in La décentralisation en Afrique de l'ouest (entre politique et développement), Editions Karthala, Paris, pp. 71-86.

Traoré, N., (1985), Gestion des ressources locales et décentralisation, Mémoire de fin de cycle supérieur, Ecole Nationale des Régies Financières (ENAREF), Ouagadougou.

Weber, L., (1997), L'Etat, acteur économique, 3^e édition, Economica, Paris.

Weber, L., (1992), Les finances publiques d'un Etat fédératif : la Suisse, Economica, Paris.

Weingast, B.R. (2006), Second generation fiscal federalism: Implication for decentralised democratic governance and economic development, Working Paper, Hoover Institution, Stanford University.

Whynes, D. et Bowles, R., (1986) La théorie économique de l'Etat, Edition Labor, Bruxelles.

Yatta, F. P. (2009), La décentralisation fiscale en Afrique : enjeux et perspectives, Karthala, Paris.

Zalla, A., (1997), La capacité d'autofinancement des communes de plein exercice au Burkina-Faso : cas des communes de Koudougou, Fada N'Gourma et Réo, Mémoire de fin de cycle supérieur, Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM), Ouagadougou.

II/ Documents institutionnels

II-1/ Lois

Constitution de la IV^e République, 02 juin 1991.

Loi n°6/65 du 16 mai 1965 relative au Code des Impôts Directs et Indirects (CIDI), ensemble ses modificatifs.

Loi n°005/94 du 11 mars 1994 relative à l'institution d'une taxe unique sur les produits pétroliers.

Loi n°023-94 du 19 mai 1994 relative au Code de santé publique.

Zatu (Ordonnance) n°AN-VII-13 du 16 juin 1989 relative au Code des Personnes et de la Famille (CPF).

Loi n°014-2001 du 03 juillet 2001 relative au Code électoral, ensemble ses modificatifs.

Loi n°06-2003 du 24 janvier 2003 relative aux lois de finances de l'Etat.

Loi n°055-2004 du 21 décembre 2004 relative au Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT) au Burkina Faso, ensemble ses modificatifs.

Loi n°022-2005 du 24 mai 2005 relative au Code de l'hygiène publique.

Loi n°014-2006 du 09 mai 2006 relative à la détermination des ressources et des charges des collectivités territoriales.

Loi n°027-2006 du 05 décembre 2006 relative au régime juridique applicable aux emplois et aux agents des collectivités territoriales.

Loi n°013-2007 du 30 juillet 2007 relative à l'orientation de l'éducation au Burkina Faso.

Loi n°024-2007 du 13 novembre 2007 relative à la protection du patrimoine national.

Loi n°033-2007/AN de la 06/12/2007 relative à la loi de finances pour l'exécution du budget de l'Etat (central), gestion 2008.

Loi n°062-2008/AN du 03/12/2008 relative à la loi de finances pour l'exécution du budget de l'Etat (central), gestion 2009.

II-2/ Décrets

Décret n°2000-163 du 25 avril 2000 relatif aux modalités d'octroi des avances de trésorerie aux collectivités territoriales.

Décret n°2005-045 du 03 février 2005 relatif aux attributions du Gouverneur de région, du Haut-commissaire de province et du Préfet de département.

Décret n°2005-459 du 31 Août 2005 relatif à l'adoption du document de Politique Nationale de Bonne Gouvernance (2005-2015).

Décret n°2005-255 du 12 mai 2005 relatif au règlement général sur la comptabilité publique.

Décret n°2005-256 du 12 mai 2005 relatif au régime juridique applicable aux comptes publics.

Décret n°2005-257 du 12 mai 2005 relatif au régime des ordonnateurs et des administrateurs de crédits de l'Etat et des autres organismes publics.

Décret n°2006-258 du 12 mai 2005 relatif aux modalités de contrôle des opérations financières de l'Etat et des autres organismes publics.

Décret n°2006-204 du 15 mai 2006 relatif au régime financier et comptable des collectivités territoriales.

Décret n°2006-208 du 15 mai 2006 relatif au règlement intérieur-type du conseil de collectivité territoriale.

Décret n°2006-209 du 15 mai 2006 relatif au transfert de compétences et des ressources aux communes urbaines.

Décret n°2007-069 du 07 février 2007 relatif à la nomenclature budgétaire des collectivités territoriales.

Décret n°2007-032 du 22 janvier 2007 relatif à l'organisation, composition et fonctionnement des Conseils Villageois de Développement (CVD).

Décret n°2007-095 du 1^{er} mars 2007 relatif à la fixation des modalités de répartition des impôts et taxe entre les communes et les régions.

Décret n°2007-254 du 27 avril 2007 relatif à l'approbation des statuts du Fonds Permanent de Développement des Collectivités Territoriales (FPDCT).

Décret n°2007-306 du 18 mai 2007 relatif à l'organisation du ministère de l'administration territoriale et de la décentralisation.

Décret n°2008-154 du 02 Avril 2008 relatif à l'organisation du ministère de l'Economie et des finances.

II-3/ Arrêtés

Arrêté n°2006-67 relatif aux modalités de répartition de la dotation globale de fonctionnement et pour les charges récurrentes entre les communes urbaines.

Arrêté conjoint n°2007-91 relatif au transfert du patrimoine de l'Etat central aux communes urbaines dans le domaine de l'enseignement.

Arrêté n°2007-92 relatif au transfert du patrimoine de l'Etat central aux communes urbaines dans le domaine de la jeunesse, culture, sports et loisirs.

II-4/ Autres documents institutionnels

Arrondissement de Bogodogo, Monographie année 2004, Ouagadougou.

Arrondissement de Konsa, Monographie année 2007, Bobo-Dioulasso.

(CF) Conseil Fédéral, Message du 14 novembre 2001 concernant la réforme de la péréquation financière et la répartition des tâches entre la Confédération et les Cantons, Feuille Fédérale 12/2002, Chancellerie fédérale, Berne, <www.dff.admin.ch>, 2001.

Commission nationale de la décentralisation, Action collective, édition spéciale, juin 1998, Ouagadougou.

Commission nationale de la décentralisation, Action collective, édition spéciale, Avril 1999, Ouagadougou.

Commission nationale de la décentralisation, Action collective, édition spéciale, Mars 2000, Ouagadougou.

Commission nationale de la décentralisation, Action collective, Bulletin bimestriel n°05, juillet 2001, Ouagadougou.

Commission nationale de la décentralisation, Action collective, Bulletin bimestriel n°7, janvier-février 2002, Ouagadougou.

Institut National de la statistique et de la démographie (INSD), « Rapport définitif du Recensement General de la Population et de l'Habitat (RGPH), 2006 », Ouagadougou, <<http://www.insd.bf>>.

Institut National de la statistique et de la démographie (INSD), « Tableau de bord de la Gouvernance 2007 », Ouagadougou, < <http://www.insd.bf>>.

Institut National de la statistique et de la démographie (INSD), « Tableau de bord social du Burkina Faso 2008 », Ouagadougou, <<http://www.insd.bf>>.

Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation (MATD), « Vade-mecum de l' élu local », juin 2005, Ouagadougou, <http://www.inforoute-communale.gov.bf/publications_cadre1.htm>.

Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation (MATD), « Guide méthodologique pratique du contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales », sd, Ouagadougou, <http://www.inforoute-communale.gov.bf/publications_cadre1.htm>.

Ministère de l'Éducation de base et de l'alphabétisation (MEBA), « Plan Décennal de Développement de l'Éducation de Base », Ouagadougou, <<http://www.meba.gov.bf/Sitemeba/plans/pddeb.html>>.

Ministère de l'Économie et du Développement (2002), Lettre de Politique de développement rural décentralisé, arrêté n°2002-604 du 26 décembre 2002.

Ministère de l'Économie et des Finances (MEF), document du « Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP) », janvier 2004, Ouagadougou, <<http://www.finances.gov.bf/Sitefinances/cslp/index.html>>.

Ministère de la Fonction Publique et de la Reforme de l'Etat (2005), document de « Politique Nationale de Bonne Gouvernance (2005-2015) », <<http://www.fonction-publique.gov.bf>>.

Réseau National de Lutte Anti-corruption, « état de la corruption au Burkina Faso, Rapport 2000 », <<http://www.renlac.org/html/publications.html>>.

Réseau National de Lutte Anti-corruption, « état de la corruption au Burkina Faso, Rapport 2006 », <<http://www.renlac.org/html/publications.html>>.

III/ Sites internet

« Association des municipalités du Burkina Faso » <<http://www.ambf.bf>>.

-
- « Banque de données juridiques du Burkina »
<<http://www.legiburkina.bf>>.
- « Direction générale des impôts »
<<http://www.impots.gov.bf>>.
- « Direction générale du trésor et de la comptabilité publique »
<<http://www.tresor.bf>>.
- « Commune de Bobo-Dioulasso »
<<http://www.mairie-bobo.bf>>.
- « Commune de Koudougou »
<<http://www.mairie-koudougou.bf>>.
- « Commune de Ouagadougou »
<<http://www.mairie-ouaga.bf>>.
- « Inforoute communale du Burkina Faso »
<http://www.inforoute_communale.gov.bf>.
- « Partenariat pour le développement municipal »
<<http://www.pdm-net.org>>.
- « Ville de Ouahigouya »
<<http://www.villedeouahigouya.org>>.