

BURKINA FASO

Unité-Progress-Justice



**Vision prospective de la décentralisation (VPD)
au Burkina Faso à l'horizon 2040**

LISTE DES ACRONYMES

SIGLE	EXTENSION
(...)	Extraits de documents
AFC	Accord de financement commun
AMBF	Association des municipalités du Burkina Faso
AN	Assemblée nationale
APD	Aide publique au développement
APL	Association de pouvoirs locaux
AR	Agence régionale
ARBF	Association des régions du Burkina Faso
BVE	Bassins de vie économiques
CADDEL	Conférence africaine de la décentralisation et du développement local
CCT	Conseil des collectivités territoriales de l'UEMOA
CDMT	Cadre de dépenses à moyen terme
CEB	Circonscription d'éducation de base
CEDEAO	Communauté économique des états de l'Afrique de l'ouest
CMOD	Contrats de mise en œuvre de la décentralisation
CNSE	Centre national de suivi-évaluation (de la décentralisation)
CONAD	Conférence nationale de la décentralisation
CPR	Centre de promotion rurale
CR	Conseil régional
CRSE	Cellule régionale de suivi-évaluation (de la décentralisation)
CSLP	Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté
CSMOD	Cadre stratégique de mise en œuvre de la décentralisation
CSPS	Centre de santé et de promotion sociale
CT	Collectivité territoriale
CVD	Conseil villageois de développement
DAF	Direction de l'administration et des finances
DELCoT	Développement économique local et cohérence territoriale
DEP	Direction des études et de la planification
DGESS	Direction générale des études et des statistiques sectorielles
DP	Direction provinciale
DPASA	Direction provinciale de l'agriculture et de la sécurité alimentaire
DR	Direction régionale
DRHU	Direction régionale de l'habitat et de l'urbanisme
DRSL	Direction régionale des sports et des loisirs
ELD	Etat des lieux de la décentralisation
ENA (DP ou DR)	Education nationale et alphabétisation (Direction provinciale ou régionale)
ENP	Etude nationale prospective
EPCD	Etablissement public communal de développement
FPDCT	Fonds permanent pour le développement des collectivités territoriales
HC	Haut-commissariat
LPDRD	Lettre de politique de développement rural décentralisé
MATD	Ministère de l'administration territoriale et de la décentralisation
MATDSI	Ministère de l'administration territoriale, de la décentralisation et de la sécurité intérieure
MATS	Ministère de l'administration territoriale et de la sécurité
MEDD	Ministère de l'environnement et du développement durable

MEDEV	Ministère de l'économie et du développement
MEF	Ministère de l'économie et des finances
MENA	Ministère de l'éducation nationale et de l'alphabétisation
MFPRE	Ministère de la fonction publique et de la réforme de l'Etat
MFPTPS	Ministère de la fonction publique, du travail et de la protection sociale
MFPTSS	Ministère de la fonction publique, du travail et de la sécurité sociale
MINEFID	Ministère de l'économie, des finances et du développement
MS	Ministère de la santé
OMD	Objectifs du millénaire pour le développement
ONG	Organisation non gouvernementale
OSC	Organisations de la société civile
PLD / PDL / PCD/PRD	Plan local de développement / plan de développement local / plan communal de développement/plan régional de développement
PM	Premier ministre
PNBG	Politique nationale de bonne gouvernance
PNRCD	Plan national de renforcement des compétences déconcentrées
PNRCT	Plan national de renforcement des compétences territoriales
PRES	Présidence
PSDMA	Plan stratégique décennal de modernisation de l'administration
PTF	Partenaires techniques et financiers
RH	Ressources humaines
SCADD	Stratégie de croissance accélérée et de développement durable
SDE	Services déconcentrés de l'état
SGG-CM	Secrétariat général du gouvernement et du conseil des ministres
SNDA	Stratégie nationale de déconcentration administrative
SNPR	Schéma national de partage des ressources
SP/MA	Secrétariat permanent de la modernisation de l'administration
SP-CONAD	Secrétariat permanent de la CONAD
SPL	Services publics locaux
STD	Services techniques déconcentrés
TdR	Termes de référence
TIC	Technologies de l'information et de communication
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine
VPD	Vision prospective de la décentralisation

Table des matières

Préambule	7
Résumé exécutif.....	8
Introduction	13
1. Construction d'une image de l'état actuel de la décentralisation	16
1.1 Contexte historique du processus de décentralisation.....	16
1.2 Etat des lieux de la décentralisation	16
1.2.1. Irréversibilité et limites du processus	16
1.2.2. Problématiques majeures de la décentralisation	17
1.3 Autres référentiels pris en compte lors de l'établissement de la vision prospective	25
1.3.1. Le Cadre Stratégique de Mise en Œuvre de la Décentralisation.....	25
1.3.2. La Stratégie Nationale de Déconcentration Administrative	26
1.3.3. Le Plan National de Développement Economique et Social : PNDES 2016-2020	26
1.3.4. Etude nationale prospective « Burkina 2025 »	27
1.3.5. Schéma national d'aménagement et du développement durable du territoire (SNADDT).....	30
1.4 Diagnostic stratégique de la décentralisation.....	30
1.4.1. Au plan politique	31
1.4.2. Au plan juridique et institutionnel	32
1.4.3. Au plan administratif.....	33
1.4.4. Au plan économique et sociodémographique	34
1.5 Les défis et germes de changement.....	35
1.5.1. Défis liés à la délivrance des services publics locaux pour l'amélioration de la qualité des services offerts aux populations.....	36
1.5.2. Défis liés au financement durable de la décentralisation.....	37
1.5.3. Défis liés au développement économique équilibré et durable aux échelons régionaux et inter-régionaux	38
1.5.4. Défis liés à la gouvernance locale.....	39
1.5.5. Défis liés au système de pilotage et de coordination de la décentralisation	40
2. Hypothèses d'évolution de la décentralisation.....	40
2.1 Choix de l'horizon de référence	41
2.2 Les axes thématiques	42
2.2.1 Axe thématique « gouvernance locale : enracinement de la démocratie, appropriation sociale et politique et gouvernance locale participative »	42

2.2.1.1	En matière d'enracinement de la démocratie	42
2.2.1.2	En matière de gouvernance locale participative.....	43
2.2.1.3	En matière d'appropriation sociale et politique de la décentralisation	44
2.2.1.4	Présentation et explication des scénarios de l'axe thématique « gouvernance locale : enracinement de la démocratie, appropriation sociale et politique et gouvernance locale participative ».....	45
2.2.2	Axe thématique « délivrance des services publics locaux »	47
2.2.2.1	Au niveau de l'opérationnalisation du transfert des compétences et des ressources	47
2.2.2.2	Au niveau de la mise en œuvre d'une fonction publique territoriale moderne et attractive	48
2.2.2.3	Au niveau de l'exercice efficace de la maîtrise d'ouvrage publique par les collectivités territoriales.....	49
2.2.2.4	Au niveau de l'assistance technique des collectivités territoriales par les services techniques déconcentrés et l'exercice de la tutelle.	50
2.2.2.5	Au niveau de la promotion de la coopération décentralisée.....	50
2.2.2.6	Présentation et explication de l'axe thématique « délivrance des services publics locaux »	51
2.2.3	Axe thématique « financement de la décentralisation »	53
2.2.3.1	En matière d'effectivité du transfert des ressources financières aux collectivités territoriales.....	53
2.2.3.2	En matière d'accroissement des ressources propres des collectivités territoriales et d'élargissement de leurs compétences fiscales	54
2.2.3.3	En matière de mobilisation efficace des appuis extérieurs et de coordination des interventions	54
2.2.3.4	En matière de mobilisation et remboursement des emprunts souscrits sur le marché bancaire et financier	55
2.2.3.5	En matière de bonne gouvernance financière et contrôle des risques fiduciaires.....	56
2.2.3.6	Présentation et explication de l'axe thématique « financement de la décentralisation» ..	56
2.2.4	Axe thématique « développement économique local et cohérence territoriale »	58
2.2.4.1	Modalités d'exercice du transfert de la compétence relative au développement économique local et à la planification	59
2.2.4.2	Territorialisation des politiques publiques et du développement économique local	59
2.2.4.3	Participation du secteur privé et de la diaspora au développement économique local	60
2.2.4.4	Au niveau de la gouvernance foncière.....	60
2.2.4.5	Présentation et explications de l'axe thématique « développement économique local et cohérence territoriale »	61
2.2.5	Axe thématique « pilotage et suivi évaluation de la décentralisation »	63
2.2.5.1	Au niveau du pilotage et de la coordination du processus de décentralisation	64

2.2.5.2	Au niveau de l'opérationnalisation du système national de suivi évaluation de la décentralisation.....	64
2.2.5.3	Présentation et explication de l'axe thématique « pilotage et suivi évaluation de la décentralisation»	65
	Les scénarios possibles de l'axe thématique « pilotage et suivi évaluation de la décentralisation» ..	65
3.	La déclinaison des scénarios globaux/pertinents	67
3.1.	Qualification des scénarios globaux/pertinents, par combinaison des scénarios « possibles » ..	67
3.2.	Leurs images symboliques : déclinaison d'un profil de situation possible à l'horizon de 25 ans	69
3.3.	La description des trois futurs « possibles »	70
3.3.1.	Scénario n° 1 : une régression avec une décentralisation prise en otage, le temps de nouvelles féodalités se traduisant par un pouvoir local en panne	70
3.3.2.	Scénario n° 2/médian: une volonté politique de porter la décentralisation, le temps de l'espérance et des incertitudes à lever	71
3.3.3.	Scénario n° 3/optimiste : une décentralisation irradiante, le pouvoir local en marche, le bond en avant.....	72
4.	Les options de la décentralisation à 25 ans	74
4.1.	Contextualisation/mise en perspective	74
4.1.1.	L'environnement national.....	74
4.1.2.	L'environnement sous régional.....	75
4.1.3.	L'environnement international	75
4.2.	Enjeux.....	76
4.3.	Caractérisation de la vision	76
4.3.1	Architecture de la vision.....	77
4.3.2	Structure de la vision prospective au regard des axes thématiques	77
4.3.3	Composantes de la vision.....	79
4.3.4	Caractérisation des composantes de la vision	80
4.4.	Les facteurs de succès/opportunités et de risques pour la réalisation de la Vision prospective ...	104
4.4.1.	Les facteurs de succès et opportunités.....	104
4.4.2.	Facteurs de risques et de menaces	108
	Conclusion	113
	ANNEXES	114
	Annexe 1 : Méthodologie synthétique d'élaboration des nouveaux référentiels de la décentralisation	114
	Annexe n °2 : Glossaire des mots clé et concepts.....	116

Préambule

La démarche adoptée¹ pour élaborer la vision prospective de la décentralisation au Burkina Faso à l'horizon 2040 repose notamment sur :

- une méthodologie itérative, inclusive et de co-construction grâce à un « dispositif » d'élaboration des nouveaux référentiels de la décentralisation » mis en place par le Premier Ministre et qui a permis, lors de différents ateliers réunissant tous les acteurs de la décentralisation, de co-produire et d'enrichir les différents projets de documents à chaque étape de leur élaboration ;
- une valorisation des travaux de l'état des lieux de la décentralisation menés en 2014/2015 et de l'évaluation finale en 2015-2016 du Cadre Stratégique de Mise en Œuvre de la Décentralisation (CSMOD 2006-2015);
- une prise en compte des principaux référentiels : Etude nationale prospective Burkina 2025, Code général des collectivités territoriales (CGCT), Programme National de Développement Economique et Social (PNDES) 2016-2020, Stratégie nationale de déconcentration administrative (SNDA 2014-2023), les politiques et stratégies sectorielles ;
- une exploitation des enseignements issus des expériences capitalisées et des travaux du Conseil des Collectivités Territoriales (CCT) de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA), de l'association Cités et Gouvernements Locaux Unis d'Afrique (CGLUA) et de la Conférence Africaine de la Décentralisation et du Développement Local (CADDEL) ;
- une prise en compte des Objectifs de développement durable (ODD);
- une prise en compte des effets potentiels liés aux financements issus des partenaires techniques et financiers, de la diaspora, mais aussi des fondations privées et des institutions de financement participatif.

Le document de vision prospective de la décentralisation prend en compte l'ensemble des problématiques couvertes par le champ de la décentralisation. Il fixe, à partir de l'établissement de scénarios, les orientations et les situations attendues à un horizon d'environ 25 ans, ceci afin d'aider les décideurs et partenaires à prendre des décisions et des orientations dans un cadre convenu. Le document de « Vision prospective de la décentralisation » au Burkina Faso à l'horizon 2040 constitue le premier référentiel d'orientation de la décentralisation du pays, dans le cadre du Cycle III de ce processus. Il sert de base pour l'élaboration de la Politique nationale de décentralisation, la Stratégie décennale de décentralisation et son plan d'actions quinquennal.

La vision prospective ainsi établie constitue un pari raisonnable pour construire l'avenir, même si des incertitudes demeurent sur le parcours à suivre.

¹Cf. Annexe 1 présentant la démarche d'élaboration des nouveaux référentiels de la décentralisation

Résumé exécutif

1. La vision prospective de la décentralisation au Burkina Faso a été élaborée entre juillet et novembre 2016. Elle a été formulée suivant une méthodologie participative, itérative, inclusive et de co-construction, alimentée par les apports des différents acteurs de la décentralisation et la valorisation des résultats de différents travaux ayant permis une analyse rétrospective et prospective du processus et son positionnement par rapport à l'environnement national, régional et international.

2. Le document de la vision prospective de la décentralisation à l'horizon 2040 constitue le premier référentiel de la décentralisation au Burkina Faso, dans le cadre du Cycle III de ce processus. Il sert de base pour l'élaboration de la Politique nationale de la décentralisation dont découle une Stratégie décennale assortie d'un plan d'actions quinquennal. Cette vision constitue un pari raisonnable pour construire l'avenir, même si des incertitudes demeurent sur le parcours à suivre.

3. La vision prospective se traduit par la formulation de tendances d'évolution. La construction de la vision prospective de la décentralisation a consisté à **formuler un profil pour l'avenir de la décentralisation à un horizon de 25 ans environ**. Lors de l'élaboration de cette vision, les enjeux et les défis liés aux problématiques majeures issues de l'état des lieux et de l'analyse rétrospective de la décentralisation ont été traduits en questions clés. Celles-ci ont servi à établir des hypothèses d'évolution et des scénarios qui ont alimenté la formulation de la vision.

4. **L'image actuelle de la décentralisation** : Le caractère irréversible de la décentralisation est consacré par la communalisation intégrale du territoire opérée sur la base de la loi n°0055-2004/AN du 21 décembre 2004 portant Code général des collectivités territoriales au Burkina Faso et l'enracinement progressif de ce processus dans le vécu quotidien du citoyen. Cet acquis important est toutefois contrebalancé par le constat qu'il s'agit d'un processus encore hésitant et fragile.

5. **Les principales caractéristiques de la décentralisation au Burkina Faso** peuvent être résumées comme suit : i) un terrain bien balisé au plan juridique mais marqué par une approche institutionnelle et organisationnelle hésitante ; ii) **des référentiels²** présentant des approches stratégiques et prospectives, mais insuffisamment appliqués ; iii) un pilotage et une coordination marqués par un leadership insuffisamment assumé ; iv) une faible appropriation sociale et politique, entraînant de sérieux handicaps à la mise en œuvre cohérente du processus ; v) des attentes loin d'être comblées en matière de gouvernance locale participative ; vi) un processus d'opérationnalisation du transfert des compétences et des ressources globalement inachevé ; vii) des collectivités territoriales insuffisamment dotées de ressources humaines et financières en adéquation avec leurs missions de production de services publics locaux ; viii) une coopération décentralisée paraissant dynamique, mais qui souffre d'une organisation insuffisante ne permettant pas d'en valoriser les retombées pour le développement local ; ix) des efforts appréciables en matière de renforcement des capacités locales, mais avec toutefois de sérieux déficits à combler ; x) un accompagnement de l'Etat en deçà des attentes, du fait d'une déconcentration en inadéquation avec sa mission, une assistance technique des services techniques déconcentrés (STD) peu organisée et sans moyens, une tutelle handicapante pour l'action des collectivités territoriales ; xi) des plans locaux de développement irréalistes et tributaires des financements extérieurs, sans mise en cohérence entre le niveau régional et le niveau communal ; xii) une faible capacité en ressources financières propres des collectivités territoriales malgré plusieurs sources et mécanismes de financement de la décentralisation.

² Peuvent être cités le Code Général des Collectivités Territoriales, le Cadre Stratégique de Mise en Œuvre de la Décentralisation, la Stratégie de Renforcement des Capacités des Acteurs de la Décentralisation, etc.

6. L'image actuelle de la décentralisation dégage les problématiques majeures suivantes : i) l'enracinement de la démocratie locale ; ii) l'appropriation sociale et politique ; iii) la gouvernance locale participative ; iv) l'opérationnalisation du transfert des compétences et des ressources de l'Etat aux collectivités ; v) la fonction publique territoriale ; vi) l'assistance technique des collectivités territoriales par les services techniques déconcentrés et de l'exercice de la tutelle des collectivités territoriales ; vii) la promotion et la valorisation de la coopération inter collectivités territoriales et de la coopération décentralisée ; viii) l'exercice efficace de la maîtrise d'ouvrage publique par les collectivités territoriales ; ix) l'autonomie financière propre des collectivités territoriales et des appuis financiers extérieurs ; x) le développement économique local et la cohérence du développement territorial ; xi) la gouvernance foncière ; xii) le pilotage et la coordination efficace du processus de décentralisation.

7. les hypothèses d'évolution de la décentralisation: Des scénarios ont été construits en vue de balayer le champ des avènements possibles et identifier des images possibles de ce que pourrait être l'état de la décentralisation dans 25 ans : i) scénario optimiste c'est-à-dire l'avenir souhaité ; ii) scénario médian c'est-à-dire dans la continuité du processus qui prévaut actuellement ; iii) scénario pessimiste c'est-à-dire redouté et qui permettra d'éclairer des risques et de disposer de balises. Le contenu de chacun des scénarios n'est pas ce que sera la décentralisation dans 25 ans, mais, plus prosaïquement, ce qui est possible. En effet, la décentralisation dans 25 ans sera ce que l'ensemble de ses parties prenantes auront réussi à faire avancer, en termes de réformes et mise en place de processus renouvelés de management.

8. Les hypothèses et les scénarios « possibles » portent sur les douze problématiques identifiées lors de la construction de l'image actuelle de la décentralisation. Ils ont ensuite été regroupés selon les cinq axes thématiques constitués à partir de la consolidation des problématiques entre elles. Il s'agit des axes suivants : i) gouvernance locale : enracinement de la démocratie, appropriation sociale et politique et gouvernance locale participative ; ii) délivrance de services publics locaux par les collectivités territoriales et maîtrise d'ouvrage publique locale ; iii) financement de la décentralisation et du développement local ; iv) développement économique local et cohérence territoriale ; v) pilotage, coordination et suivi évaluation du processus de décentralisation.

9. La déclinaison des scénarios globaux / pertinents : Les scénarios globaux ou pertinents résultent de la consolidation des éléments de caractérisation des scénarios « possibles » sur chacun des cinq axes thématiques. Ils adoptent une forme synthétique visant à la fois, à être imagée, facile à comprendre et symbolique. En termes de contenu, ces scénarios « globaux/pertinents » doivent traduire les liens entre les scénarios « possibles » sur chacun des cinq axes thématiques. La somme des éléments constitutifs de ces derniers explique et porte chacun des trois scénarios « globaux/pertinents ».

10. La démarche d'élaboration a consisté à répondre à la question : que peut-il advenir qui soit de nature à modifier un processus de mise en œuvre d'une politique de décentralisation ?

11. Les trois scénarios « globaux/pertinents » obtenus traduisent en effet des dynamiques contrastées, portées par des énergies plus ou moins positives ou négatives (en d'autres termes génératrices d'avancées ou, au contraire, forces de destruction) :

- scénario 1 (pessimiste) : une décentralisation prise en otage, le temps de nouvelles féodalités, le pouvoir local en panne ;
- scénario 2 (médian) : une volonté politique de porter la décentralisation, le temps de l'espérance et des incertitudes à lever ;

- scénario 3 (optimiste) : une décentralisation irradiante, le pouvoir local en marche, le bond en avant.

12. Scénario n° 1 : Une régression avec une décentralisation prise en otage, le temps venu de nouvelles féodalités se traduisant par un pouvoir local en panne. Ce scénario se caractérise par le fait que le pouvoir central a transféré aux collectivités territoriales les compétences nécessaires pour agir démocratiquement et promouvoir le développement de leurs localités. Cependant, les élus locaux, par manque de capacités ou de réelle volonté, se sont accaparés du pouvoir sans discernement et sans appropriation de son cadre réglementaire. Les autres parties prenantes s'étant senties écartées, voire - exclus, n'y adhèrent plus. Le terrain est alors libre pour toute forme de dérapage du pouvoir local qui se transforme progressivement en un pouvoir féodal déniait toute vertu démocratique et profitant au maximum des pouvoirs transférés par l'autorité centrale.

13. Scénario n° 2 : Une volonté politique de porter la décentralisation qu'il faut encore inscrire dans l'action. Ce scénario s'inscrit dans le prolongement du Cycle II de la décentralisation. Les autorités gouvernementales expriment une volonté politique pour porter la décentralisation mais n'ont pas trouvé et actionné les ressorts nécessaires pour amener l'administration centrale à mettre en œuvre les réformes qu'elle a elle-même construites de manière inclusive puis adoptées.

14. Dans un environnement sous régional sous tension, déstabilisé par des conflits localisés et une insécurité récurrente, les burkinabè tentent de maintenir ce qui a fait le ciment de leur société, à savoir leurs valeurs sociétales cardinales.

15. Scénario n° 3 : Une décentralisation irradiante, le pouvoir local en marche, le bond en avant. Ce scénario traduit un Burkina-Faso où l'équilibre est trouvé entre un Etat stratège qui projette, impulse, capitalise, évalue et partage des vues pour un avenir de croissance durable et des collectivités territoriales qui ont su embrasser l'entièreté de leurs missions, pilotant et organisant en harmonie avec leurs forces vives la mise en valeur de leurs potentialités locales. C'est un scénario de progrès qui voit les protagonistes de la gouvernance locale savoir s'écouter et avancer ensemble, en se respectant les uns les autres, dans l'optique d'une fertilisation croisée de leurs apports et compétences respectives. S'appuyant sur les valeurs de la société, à l'échelon local, il tire avantage du fait qu'ouverts sur le monde, les Burkinabè peuvent exploiter lesdites valeurs pour nouer des liens profitables et durables dans le cadre des nouvelles formes prises par l'économie, s'appuyant sur le recours aux modes d'échanges virtuels, via la téléphonie mobile et l'internet.

16. La vision prospective de la décentralisation au Burkina Faso est ainsi formulée : « **Des collectivités territoriales performantes délivrent des services publics locaux de qualité et accessibles, impulsent un développement local inclusif et durable et animent une démocratie locale ancrée dans le substrat socio-culturel** ».

17. Cette vision donne une image de collectivités territoriales ayant pris toute la mesure de leur mission. Elles se sont organisées pour répondre aux attentes de leurs populations notamment en offrant des services sociaux de base de qualité à des hommes et à des femmes en capacité de les acquérir, grâce aux revenus générés par leurs activités économiques basées sur la valorisation des potentialités locales. La vie politique et sociale dans les communes et les régions est soutenue par une démocratie locale qui n'a pas rejeté les valeurs traditionnelles positives de la société burkinabè. Les organes élus des collectivités territoriales s'appuient sur une administration locale efficace dans l'exercice de la maîtrise d'ouvrage locale. Des mécanismes assurent l'autonomie financière au moyen de ressources propres des collectivités territoriales, des transferts de l'Etat et des financements alternatifs, dans un cadre de portage politique fort et de pilotage concerté de la décentralisation.

18. Cette vision se caractérise par une architecture qui repose sur: i) **deux semelles ou racines** : d'une part, une gouvernance locale inclusive des territoires communaux, avec des acteurs locaux ayant foi en la décentralisation, d'autre part un portage politique fort et un pilotage concerté de la politique de décentralisation, avec une synergie des acteurs ; ii) **deux ressorts (piliers ou tronc)**, indicateurs d'évolution et de performance, comprenant : d'une part, des mécanismes de financement qui mixent les ressources fiscales locales, les financements publics et les partenariats financiers privés intérieurs et extérieurs et d'autre part, une maîtrise d'ouvrage publique locale (MOPL) efficiente ; iii) **des produits attendus (résultats)** : d'une part, les populations bénéficiant de services publics locaux de qualité et accessibles, d'autre part, un développement économique local durable inclusif et équilibré, servi par un réseau maillé de pôles urbains régionaux valorisant leurs terroirs communaux, à partir d'une gestion foncière optimale, d'une appropriation de l'innovation et d'une ouverture sur le monde.

19. La vision prospective de la décentralisation au Burkina Faso à l'horizon 2040 est à la fois « **volontariste** » et **portée par une orientation dans laquelle se retrouve l'ensemble des acteurs**. Cette vision a été construite à partir de la synthèse des visions formulées au niveau de chacun des cinq axes thématiques qui la structurent en prenant en compte tous les scénarios « possibles ». Il s'agit, par axe thématique, de tendre, à travers leurs différents éléments constitutifs, vers des scénarios « optimistes », prenant garde, en parallèle, à réduire, le mieux possible, les probabilités de survenance des scénarios « pessimistes ».

20. Vision de l'axe « délivrance des services publics locaux et de la maîtrise d'ouvrage publique locale ». Des collectivités territoriales performantes, exerçant un champ de compétences élargi, en s'appuyant sur une fonction publique territoriale attractive, par l'exercice d'une maîtrise d'ouvrage publique de qualité et la valorisation des apports d'une coopération décentralisée fructueuse, délivrent des services publics locaux de qualité et accessibles. Les composantes de cette vision sont les suivantes : i) exercice des compétences dévolues aux collectivités territoriales ; ii) fonction publique territoriale attractive et performante ; iii) maîtrise d'ouvrage publique locale de qualité ; iv) coopération décentralisée fructueuse ; v) offre de services publics locaux de qualité et accessibles.

21. Vision de l'axe « Financement de la décentralisation ». Des collectivités territoriales suffisamment nanties en ressources propres et capables de mobiliser des ressources alternatives pour maîtriser leur devenir, à travers des mécanismes assurant la synergie avec les forces vives locales et la mutualisation des moyens entre collectivités territoriales. Les composantes de cette vision sont : i) mobilisation optimale du potentiel fiscal ; ii) transfert effectif des ressources financières et contrôle de leur utilisation ; iii) partenariat et coopération au service du développement local ; iv) mobilisation stratégique de ressources sur le marché financier sous forme d'emprunts ; v) contribution du secteur privé à la dynamique économique locale ; vi) contribution de la diaspora au développement local.

22. Vision de l'axe « développement économique local et cohérence territoriale ». Promotion, par les collectivités territoriales, d'un climat d'investissement attractif pour la valorisation des potentialités économiques locales, dans le cadre d'un maillage urbain territorialement cohérent, articulé avec une gouvernance foncière pleinement exercée par les communes, au regard de pôles de développement et de bassins économiques spécialisés autour de filières de production structurées, sur la base des préceptes du développement durable, de partenariat public privé et associant la diaspora et toutes les forces vives locales, en harmonie avec l'extérieur. Les composantes de cette vision sont les suivantes : i) initiation d'une stratégie de développement économique local et de cohérence territoriale ; ii) mise en œuvre de la stratégie de développement économique local et de cohérence territoriale ; iii) régions inscrites résolument dans une dynamique de coopération sous régionale ; iv) gouvernance foncière au service de l'aménagement.

23. Vision de l'axe « gouvernance locale ». Démocratie locale ancrée dans le substrat socio-culturel,

porteur d'une participation citoyenne active, et d'organisations de la société civile et partis politiques ayant intégré la décentralisation dans leurs agendas respectifs. Les composantes de cette vision sont : i) enracinement de la démocratie ; ii) gouvernance locale participative ; iii) instances locales de concertation consolidées ; iv) appropriation sociale de la décentralisation ; v) appropriation politique de la décentralisation.

24. Vision de l'axe « pilotage, coordination et suivi du processus de décentralisation ». Portage politique du processus de décentralisation au plus haut niveau institutionnel, avec une répartition harmonieuse des rôles et responsabilités entre l'Etat et les autres acteurs et entre niveaux, assurant une coordination et un suivi efficaces et cohérents avec les dispositifs de suivi des politiques publiques. Les composantes de la vision de cet axe sont les suivantes : i) portage politique et pilotage efficaces ; ii) coordination efficace ; iii) coordination inclusive à l'échelon territorial ; iv) suivi évaluation efficace et cohérent avec les dispositifs de suivi des politiques publiques ; v) gestion efficace des risques ; vi) communication de soutien à la décentralisation.

25. Les facteurs de succès et les opportunités d'une part, les menaces et les risques d'autre part, situés au croisement des différentes composantes des axes de la vision et des trois scénarios globaux /pertinents et susceptibles de provoquer l'avènement de la vision prospective de la décentralisation au Burkina Faso ou à contrario freiner son avènement, ont fait l'objet d'identification et d'analyse. Les analyses confirment la nécessité d'un engagement et d'une volonté sans faille de l'ensemble des acteurs du processus pour que la vision prospective de la décentralisation ne reste pas un rêve sans lendemain ; car « des actions sans vision ne sont que gaspillage de temps, une vision sans actions n'est qu'un rêve, une vision accompagnée d'actions, transforme les mondes³ » et partant le Burkina Faso.

26. La vision prospective donne lieu à une politique nationale de la décentralisation dont découlera une stratégie décennale de mise en œuvre assortie d'un plan d'actions quinquennal. Outre les orientations, les principes directeurs, les actions et les méthodes / instruments de mise en œuvre de ces trois référentiels pour lesquels la vision prospective aura tracé un chemin vers le futur, une attention particulière doit être accordée à un système de suivi évaluation efficace en cohérence avec les dispositifs de suivi des autres politiques publiques.

³ Dixit Nelson Mandela

Introduction

Après plus de deux décennies de mise en œuvre de la décentralisation, le Burkina Faso est arrivé en 2015 au terme du Cycle II de ce processus avec l'échéance du Cadre stratégique de mise en œuvre de la décentralisation (CSMOD 2006-2015), premier référentiel spécifique à la décentralisation en tant que démarche concertée et cohérente d'élaboration et de conduite d'actions consacrant le droit des collectivités territoriales (communes et régions) à s'administrer librement et à gérer leurs affaires propres en vue de renforcer la gouvernance locale et d'assurer le développement à la base.

En prévision de la fin de ce premier référentiel, le gouvernement a entrepris la préparation d'un Cycle III de la décentralisation dont les premières étapes ont été la réalisation de l'état des lieux de la décentralisation en 2014-2015 et l'évaluation finale du CSMOD en 2015-2016. L'élaboration de nouveaux référentiels de la décentralisation tire leçon non seulement de la mise en œuvre du CSMOD et des résultats de l'état des lieux de la décentralisation, mais également du nouveau contexte politique et sécuritaire national et sous régional, des récents progrès socio-économiques, de l'évolution de la pauvreté et des inégalités dans le pays.

L'ambition du gouvernement est de dynamiser le processus de décentralisation sur la base de référentiels juridiques et stratégiques innovants. Ils devront permettre de consolider la décentralisation et d'en assurer la durabilité et la résilience en vue du renforcement de la gouvernance locale, de l'approfondissement de la démocratie locale et de l'accroissement du développement à la base pour une réduction accélérée de la pauvreté, en particulier dans les zones rurales sévèrement touchées par la pauvreté monétaire et non monétaire.

Il s'agit spécifiquement de :

- définir une vision prospective claire et harmonisée de l'ensemble des acteurs de la décentralisation ;
- élaborer sur la base de la vision prospective, une politique nationale de décentralisation ;
- élaborer, sur la base des orientations de la politique nationale, une stratégie décennale de décentralisation et son plan d'actions de mise en œuvre avec des réformes majeures, à la fois stratégiques et opérationnelles.

Les référentiels de la décentralisation sont :

- la vision prospective de la décentralisation
- la politique nationale de décentralisation
- la stratégie décennale de décentralisation et son plan d'actions quinquennal.

Une vision prospective se traduit par la formulation de tendances d'évolution. La finalité d'une vision prospective de la décentralisation va consister à **formuler un profil pour l'avenir de la décentralisation à un horizon de 25 ans environ, soit 2040.**

A partir des germes de changement potentiels identifiés par l'état des lieux de la décentralisation et du diagnostic de la situation existante ainsi que l'Etude nationale prospective Burkina 2025, des

scénarios alternatifs et contrastés d'évolution possible sont élaborés. Ceux-ci servent de balises lors de l'établissement de la politique nationale de décentralisation et de sa déclinaison en stratégie décennale et plan d'actions quinquennal.

Globalement, l'objectif recherché à travers l'élaboration de la vision prospective en matière de décentralisation consiste à fournir les clés, pour progressivement refondre l'ensemble des mécanismes de la gouvernance publique du territoire national :

- à l'échelon de l'Etat, par rapport aux fonctions et modes d'intervention de ses services centraux et déconcentrés aux différents échelons des circonscriptions administratives, ainsi que celles de l'administration territoriale ;
- à l'échelon local via les compétences transférées aux collectivités territoriales, et aux modalités d'exercice de leurs responsabilités dans le cadre de partenariat public privé (PPP) avec des modes de reddition des résultats de leurs actions.

L'établissement de la vision prospective a reposé sur :

- l'identification des déterminants et des mécanismes d'évolution de la décentralisation ;
- l'établissement et l'examen des avenir réellement envisageables à plus ou moins de 25 ans et leurs conditions de réalisation (démarche d'établissement des « scénarios ») ;
- l'identification et la description d'un profil souhaité pour la décentralisation à l'horizon de 25 ans (caractérisation de la vision prospective de la décentralisation), y compris la mise en perspective de la place du Burkina-Faso, à travers l'organisation de la gouvernance de son territoire, dans les cadres sous régionaux CEDEAO/UEMOA ;
- la prise en compte des facteurs de succès, d'opportunité, de risques et de menaces susceptibles d'affecter la traduction de la vision prospective dans la vie quotidienne des populations.

Le référentiel, « vision prospective de la décentralisation » est présenté:

- construction d'une image de l'état actuel de la décentralisation au Burkina Faso ;
- hypothèses d'évolution de la décentralisation au Burkina-Faso ;
- déclinaison des scénarios « possibles » et des scénarios « globaux/pertinents » ;
- définition de la vision prospective de la décentralisation à l'horizon 2040.

Vision prospective de la décentralisation

Construction d'une image actuelle et future de la décentralisation: démarche opérationnelle

Première étape: Situation de l'évolution passée et présente de la décentralisation au Burkina Faso.

Cette étape a consisté à:

- (i) la réalisation d'études rétrospectives (état des lieux de la décentralisation, évaluation finale et prospective du CSMOD, études spécifiques sur des thématiques de la décentralisation...);
- (ii) la réalisation d'enquête de perception des acteurs sur la décentralisation par l'INSD ;
- (iii) l'analyse structurelle à partir de rapports d'études rétrospectives et prospectives existants sur la décentralisation ou en lien avec la décentralisation pour dégager les messages clés et les thématiques prospectives;
- (iv) la réalisation d'un diagnostic stratégique à partir de la documentation existante pour déterminer les contraintes et les menaces, les atouts et les opportunités, les défis/enjeux et les perspectives.

Deuxième étape: construction des futurs possibles de la décentralisation au Burkina Faso

Cette étape a consisté à:

- (i) la construction des scénarios thématiques ou scénarios possibles.

A partir des axes thématiques retenus après l'analyse structurelle et le diagnostic stratégique, des questions clés ont été déterminées par thème prospectif. Ces questions ont donné lieu à des hypothèses d'évolutions. Les hypothèses d'évolution ont servi de base à la construction des scénarios thématiques ou possibles.

- (ii) la construction des scénarios globaux ou pertinents.

Les scénarios thématiques ou possibles ont été consolidés combinés pour donner des scénarios globaux ou pertinents. Dans chaque axe thématique, trois scénarios pertinents ont été dégagés pour décrire les trois futurs possibles de la décentralisation. Un scénario pessimiste, un scénario médian et un scénario optimiste.

Troisième étape: contextualisation/déclinaison de la "vision" prospective de la décentralisation

Cette étape a consisté à:

- (i) la structuration de la vision par axe thématique ;
- (ii) la formulation et la caractérisation de la « vision » prospective de la décentralisation à partir de la vision dégagée dans chacun des axes thématiques ;
- (iii) la détermination de l'architecture et des composantes de la «vision » ;
- (iv) la détermination des stratégies, des forces et des menaces pour la réalisation de la vision.

1. Construction d'une image de l'état actuel de la décentralisation

1.1 Contexte historique du processus de décentralisation

La décentralisation burkinabè remonte à la période coloniale. La période postcoloniale est marquée par trois décennies de proto-décentralisation/ centralisme (des années 60 à 90), qui se sont traduites par une hypertrophie des services dans la capitale et conséquemment une sous-administration dans le reste du pays, doublée d'une absence d'approche du développement en termes d'aménagement du territoire. La décentralisation s'est construite, politiquement, en rupture avec cette situation antérieure de centralisation du pouvoir, cherchant, entre autres, à s'appuyer sur les traditions de démocratie locale. Cette dernière a soutenu l'émergence d'une conscience citoyenne qui s'est notamment exprimée via le pluralisme politique et un « activisme » de la société civile. Cependant, en zone rurale, faute d'impacts perceptibles à l'échelon villageois, la participation citoyenne peut être faible par défaut de compréhension et d'appropriation des règles du jeu démocratique. S'y ajoute un germe de possibles conflits en lien avec des mutations au croisement du social, de l'économique et du politique comme la sécurisation du foncier, l'implantation et le contrôle des parcours de transhumance ou encore la gestion des ressources naturelles.

1.2 Etat des lieux de la décentralisation

1.2.1. Irréversibilité et limites du processus

Le Burkina Faso, à l'instar de nombreux pays africains, s'est au cours des années 1990, résolument engagé dans le processus de décentralisation.

Deux grands cycles ont marqué sa mise en œuvre:

- le cycle I de 1993 à 2003 avec comme faits majeurs la création de la Commission nationale de la décentralisation (CND), l'adoption de textes législatifs majeurs sur la décentralisation⁴ et la mise en place de 33 communes dites de plein exercice puis des 49 communes urbaines;
- le cycle II de 2004 à 2015 marqué par l'adoption du Code général des collectivités territoriales (CGCT) qui a consacré la communalisation intégrale, les lois⁵ relatives aux ressources humaines et aux ressources financières des collectivités territoriales et le Cadre stratégique de mise en œuvre de la décentralisation (CSMOD). Ce cycle a également connu l'organisation des élections locales d'avril 2006 et de décembre 2012, la création de la Conférence nationale de la décentralisation (CONAD) et de son Secrétariat Permanent.

⁴ Les premières lois de la décentralisation de 1993 qui ont été complétées par les Textes d'orientation de la décentralisation (TOD) en 1998.

⁵ La loi n°027-2006/AN du 21 décembre 2006, portant régime juridique applicable aux emplois et aux agents des collectivités territoriales ;
La loi n°14-2006/AN du 9 mai 2006 portant détermination des ressources financières et des charges des collectivités territoriales.

La communalisation intégrale du territoire opérée sur la base de la loi N°0055-2004/AN du 21 décembre 2004 portant Code général des collectivités territoriales (CGCT) et l'enracinement progressif du processus de décentralisation dans le vécu quotidien du citoyen, rendent le processus irréversible.

En dépit de cet acquis important, l'analyse critique de la décentralisation réalisée lors de l'état des lieux conclut sur *un processus encore hésitant, caractérisé par :*

- un terrain bien balisé au plan juridique, mais une approche institutionnelle et organisationnelle hésitante ;
- des référentiels présentant des approches stratégiques et prospectives, mais insuffisamment appliqués ;
- un pilotage et une coordination marqués par un leadership insuffisamment assumé ;
- une appropriation sociale et politique approximative, sérieux handicap à la mise en œuvre cohérente du processus ;
- des attentes non comblées en matière de gouvernance locale participative ;
- un processus d'opérationnalisation du transfert des compétences et des ressources globalement inachevé ;
- des collectivités territoriales dotées de ressources humaines et financières en inadéquation avec leurs missions de production de services publics locaux ;
- une coopération décentralisée dynamique, mais avec une organisation insuffisante ne permettant pas d'en valoriser les retombées pour le développement local ;
- des efforts appréciables en matière de renforcement des capacités locales, avec néanmoins de sérieux déficits à combler ;
- un accompagnement de l'Etat en deçà des attentes, du fait d'une déconcentration en inadéquation avec sa mission, une assistance technique des services techniques déconcentrés (STD) mal organisée et sans moyens, une tutelle handicapante pour l'action des collectivités territoriales ;
- des plans locaux de développement irréalistes et tributaires des financements extérieurs, sans mise en cohérence entre le niveau régional et le niveau communal ;
- une faible capacité financière propre des collectivités territoriales malgré plusieurs sources et mécanismes de financement de la décentralisation.

1.2.2. Problématiques majeures de la décentralisation

L'état des lieux de la décentralisation a identifié douze problématiques majeures. A partir de ces problématiques, des enjeux ont été identifiés lors de l'élaboration de la vision prospective. Ceux-ci ont été ensuite traduits en questions clés qui ont servi à établir des scénarios alimentant l'élaboration de la vision stratégique.

1.2.2.1. La problématique de l'enracinement de la démocratie locale

Etat des lieux⁶ : Plusieurs insuffisances constatées dans la mise en œuvre du processus de décentralisation sont liées en majorité à l'interprétation et/ou l'application de certains textes juridiques. L'enracinement de la démocratie à la base reste faible.

Principaux enjeux portés par la problématique:

- détermination d'un mode de scrutin qui rende légitimes les conseillers régionaux et municipaux et les présidents des organes de collectivités territoriales aux yeux de leurs électeurs et qui responsabilise pleinement les futurs élus ;
- établissement d'un processus de redevabilité directe des maires devant les électeurs ;
- détermination de modalités pour plus de représentativité de femmes à des positions éligibles ;
- établissement de circonscriptions électorales ramenées à l'échelon communal pour limiter la représentation villageoise à des missions relevant des Conseils villageois de développement (CVD) ;
- définition d'un processus de participation citoyenne à la gestion des affaires locales/vie publique locale, au-delà des élections locales ;
- redéfinition de modalités de fonctionnement des CVD au regard des conflits de leadership entre élus communaux et bureaux des CVD ;
- appropriation, par leurs membres, des fonctions des cadres de concertation provinciaux et locaux et exercice opérationnel de leurs mandats.

1.2.2.2. La problématique de l'appropriation sociale et politique de la décentralisation

Etat des lieux : L'appropriation du processus de décentralisation passe par la compréhension et l'application des textes et des documents et/ou thématiques développées y relatifs par la population, les partis et formations politiques et la société civile. Malheureusement des insuffisances sont constatées dans l'appropriation du processus par la plupart de ces acteurs, ce qui constitue une attente non encore comblée.

Principaux enjeux portés par la problématique :

- conception et opérationnalisation d'une stratégie nationale de communication sur la décentralisation;
- disponibilité et maîtrise des outils nécessaires à une meilleure appropriation sociale et politique de la décentralisation par les différents acteurs (partis politiques, organisation de la société civile, citoyens) ;
- clarification des modes d'appropriation sociale et politique dans la politique et la stratégie de la décentralisation.

1.2.2.3. La problématique de la gouvernance locale participative

Etat des lieux : Dans la conduite de la gestion des affaires locales, des commissions permanentes, des cadres de concertation, des conseils villageois de développement ont été mis en place pour accompagner les organes des collectivités territoriales dans la gestion des affaires locales. Mais force est de constater que bon nombre des cadres de concertations ne fonctionnent pas normalement.

⁶ « Etat des lieux » signifie dans la suite du document « état des lieux de la décentralisation ».

Principaux enjeux portés par la problématique :

- application opérationnelle des décisions des conseils municipaux, via les conseils villageois de développement dans leur circonscription ;
- effectivité de la mise en œuvre efficace du principe de redevabilité des organes des collectivités territoriales ;
- dynamisation des commissions permanentes des conseils de collectivités et des cadres de concertation ;
- intégration du genre dans le cadre du renforcement de la gouvernance locale participative ;
- développement de la « compétition pour l'excellence dans la gouvernance locale » ;
- mise en place / émergence de partenariat public-privé dans/par rapport à la mise en œuvre des plans communaux de développement et plans régionaux de développement ;
- interpellation des conseils municipaux par la Société civile.

Les trois problématiques (i) Enracinement de la démocratie locale ; ii) Appropriation sociale et politique de la décentralisation ; iii) Gouvernance locale participative ont été regroupées dans le cadre de l'élaboration de la VPD, dans un axe dénommé « **gouvernance locale : enracinement de la démocratie, appropriation sociale et politique, gouvernance locale participative** ».

1.2.2.4. La problématique de l'opérationnalisation du transfert des compétences et des ressources de l'Etat aux collectivités territoriales

Etat des lieux : Le transfert des compétences et des ressources constitue la pierre angulaire du processus de décentralisation. Son opérationnalisation doit permettre une extension de la gestion des affaires locales et notamment la fourniture des services de proximité dans les domaines dont les compétences sont transférées. Complémentairement, eu égard à la recherche d'une optimisation des coûts et de la qualité du service à rendre, l'application du principe de spécialité doit être explorée pour un seul niveau de collectivités territoriales ou à travers un établissement public, stipulant qu'ils n'ont d'autres compétences que celles qui leur sont attribuées par l'acte les ayant institués.

Principaux enjeux portés par la problématique :

- adoption et application des textes de transfert des compétences et des ressources.
- disponibilité d'un ensemble de critères nécessaires à la définition des priorités dans l'opérationnalisation des compétences transférées.
- stratégie pour une meilleure gestion des compétences et des ressources transférées.

1.2.2.5. La problématique de la fonction publique territoriale

Etat des lieux : La fonction publique territoriale n'est pas attrayante et ce, malgré l'existence d'un cadre juridique précis, pour permettre aux collectivités territoriales de disposer de ressources humaines en quantité et en qualité. Ces situations influent directement sur les possibilités de renforcement des collectivités territoriales, en vue d'un exercice efficace des compétences transférées et sur la production de services publics locaux de qualité.

Principaux enjeux portés par la problématique :

- modernisation de la fonction publique territoriale pour un plus grand attrait et le maintien d'un personnel jeune et qualifié ;
- mise en cohérence des effectifs des personnels des collectivités territoriales avec les missions qui leur sont dévolues ;
- développement des compétences des agents de la fonction publique territoriale au travers d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences ;
- gestion de la carrière et des mobilités des agents de la fonction publique territoriale ;
- instauration d'une synergie d'action entre la stratégie nationale de déconcentration administrative, celle de renforcement des capacités de l'administration et la maîtrise d'ouvrage publique locale.

1.2.2.6. La problématique de l'assistance technique des collectivités territoriales par les services techniques déconcentrés et de l'exercice de la tutelle des collectivités territoriales.

Etat des lieux : l'accompagnement de la décentralisation par la déconcentration est faible, le dispositif d'accompagnement des collectivités territoriales par les services centraux et déconcentrés n'est pas opérationnel.

Principaux enjeux portés par la problématique :

- réforme de la déconcentration pour un accompagnement efficace de la décentralisation ;
- réforme du contrôle de la tutelle de l'Etat.

1.2.2.7. La problématique de la promotion et de la valorisation de la coopération inter collectivités territoriales

Etat des lieux : en zone rurale, et à l'échelle des bassins de vie des agglomérations chefs-lieux de région, des économies d'échelle et une valorisation d'un nombre élargi de profils professionnels d'agents de la fonction publique territoriale sont possibles. Les communes ne sont pas dotées des outils pour construire et piloter des modalités de partage de personnels et de mutualisation de moyens techniques.

Principaux enjeux portés par la problématique :

- diminution des charges de fonctionnement des communes associées dans une instance de coopération intercommunale ;
- renforcement des capacités managériales des communes ;
- promotion de l'intercommunalité.

1.2.2.8. La problématique de la promotion et de la valorisation de la coopération décentralisée

Etat des lieux : les formes historiques du jumelage-coopération n'évoluent que lentement vers des conventions de coopération qui intègrent les nouvelles responsabilités des communes et des régions. Cette modalité de coopération des communes n'est pas suivie, capitalisée et objet de recherche de synergie avec l'action de la diaspora et d'ONG partenaires.

Principaux enjeux portés par la problématique :

- établissement et mise en œuvre d'une stratégie cohérente de dynamisation de la coopération décentralisée pour une meilleure contribution au développement local et au renforcement des capacités d'ingénierie territoriale ;
- dynamisation et évolution du jumelage au profit du développement local ;
- renforcement de la coopération transfrontalière.

1.2.2.9. La problématique de l'exercice efficace de la maîtrise d'ouvrage publique par les collectivités territoriales

Etat des lieux : l'exercice efficace de la maîtrise d'ouvrage publique locale est l'une des conditions pour booster le développement à la base à travers la réalisation des investissements. Les conditions d'exercice de la maîtrise d'ouvrage publique locale performante et efficace ne sont pas réunies.

Principaux enjeux portés par la problématique :

- établissement et mise en œuvre d'une stratégie de renforcement des capacités des collectivités territoriales et modalités de délivrance des services publics locaux ;
- réforme des marchés publics pour un meilleur exercice de la maîtrise d'ouvrage locale.

Les cinq problématiques : i) opérationnalisation du transfert des compétences et des ressources ; ii) exercice efficace de la maîtrise d'ouvrage publique par les collectivités territoriales ; iii) fonction publique territoriale ; iv) assistance technique des collectivités territoriales par les services techniques déconcentrés et exercice de la tutelle des collectivités territoriales ; v) promotion de la coopération décentralisée ont été regroupées, dans le cadre de l'élaboration de la VPD, dans un axe dénommé « **délivrance de services publics locaux par les collectivités territoriale** »

1.2.2.10. La problématique de l'autonomie financière propre des collectivités territoriales et des appuis financiers extérieurs

Etat des lieux : l'une des difficultés principales rencontrées est la faiblesse des capacités financières propres des collectivités territoriales pour faire face aux préoccupations multidimensionnelles des populations locales, l'indigence des appuis financiers de l'Etat et le faible impact des appuis extérieurs sur les collectivités territoriales. Ce défi interpelle l'ensemble des acteurs à repenser le système de financement de la décentralisation.

Cette problématique identifiée à l'issue de l'état des lieux de la décentralisation a fait l'objet d'une analyse sous l'angle global du financement de la décentralisation et du développement ce qui a conduit à identifier plusieurs sous-problématiques avec leurs propres enjeux distincts :

- problématique de l'adéquation des transferts de ressources de l'Etat aux charges liées aux compétences transférées aux collectivités territoriales avec pour enjeu, l'effectivité du transfert de ressources aux collectivités territoriales ;
- problématique de l'accroissement des ressources propres des collectivités territoriales et l'élargissement de leurs compétences fiscales avec l'enjeu de l'autonomie et de la souveraineté financière des collectivités territoriales ;

- problématique de la mobilisation efficace des appuis extérieurs et de la coordination des interventions avec pour enjeu, une meilleure efficacité et -une diversification des formes de l'aide extérieure destinée au financement de la décentralisation et un réel impact au développement local ;
- problématique de la mobilisation et du remboursement des emprunts souscrits sur le marché bancaire et le marché financier avec l'enjeu de créer un effet de levier pour le financement de la décentralisation et du développement local ;
- problématique de la bonne gouvernance financière et du contrôle des risques fiduciaires avec l'enjeu de l'efficacité de la dépense des collectivités territoriales et de la redevabilité ;
- problématique de la coordination efficace de l'aide publique à la décentralisation à travers la mise en place à moyen ou long terme d'un « Compact Décentralisation » avec pour enjeu, la fédération des ressources extérieures dédiées à la décentralisation.

L'ensemble de ces problématiques ont été regroupées dans le cadre de l'élaboration de la VPD, dans un axe dénommé « **financement de la décentralisation et du développement local** »

1.2.2.11. La problématique du développement économique local et de la cohérence du développement territorial

Etat des lieux : la promotion et le soutien du développement économique local sont faibles et ne conduisent pas à un essor économique pertinent, harmonieux et compétitif. L'articulation et la cohérence dans la planification verticale d'une part, et dans la planification spatiale et horizontale, d'autre part, n'est pas assurée.

Cette problématique identifiée à l'issue de l'état des lieux de la décentralisation a fait l'objet d'une analyse sous plusieurs angles, lors de l'élaboration de la vision prospective, ce qui a conduit à identifier plusieurs sous problématiques avec leurs propres enjeux distincts :

- problématique des modalités d'exercice des compétences transférées et relatives au « développement économique et à la planification avec pour enjeux i) la valorisation des potentialités économiques locales à travers des partenariats publics/privés ; ii) la création d'une dynamique de partenariat public privé pour promouvoir, accompagner et animer le développement local à une échelle régionale , voire inter régionale ; iii) l'établissement de cadres de partenariat région-communes/Etat via des contrats plan Etat-région ; iv) l'exercice partagé et efficace de la compétence « développement économique et planification » et/ou la spécialisation des domaines de compétences entre communes, intercommunalités et régions ; v) l'agrégation à la compétence du développement économique des compétences « formation professionnelle » et « recherche développement » pour les régions ;
- problématique de la territorialisation des politiques publiques sectorielles et de leur articulation avec le développement économique local avec les enjeux de : i) faire porter par les collectivités territoriales la mise en œuvre des politiques publiques sectorielles ; ii) reconnaître et adopter la décentralisation comme modalité de déploiement des fonds sectoriels ; iii) construire et mettre en application une stratégie de marketing territorial associant région et communes ;

- problématique de la participation du secteur privé et de la diaspora au développement économique local avec pour enjeux : i) d'impulser une dynamique de développement communal et régional ; ii) de diversifier les sources de financement de la décentralisation et du développement local ; iii) d'améliorer le potentiel fiscal des collectivités territoriales.

1.2.2.12. La problématique de la gouvernance foncière

Etat des lieux : la gestion du foncier et la lutte contre l'artificialisation des terres constituent deux enjeux imbriqués dans le processus de décentralisation. Les actions menées par les collectivités territoriales dans ce domaine se soldent par des incompréhensions entre les populations et leurs gouvernants. La judiciarisation des litiges a conduit à décrédibiliser les Maires et décrier les fonctions électives du fait des illégalités constatées dans les actes de gestion des affaires domaniales.

Principaux enjeux portés par la problématique :

- spécificité des espaces urbains et applicabilité de la loi n°034-2012/AN du 02 juillet 2012 portant réorganisation agraire et foncière au Burkina Faso au regard de besoins différenciés selon les vocations dédiées par les zonages des instruments d'urbanisme ;
- applicabilité de la loi n°034-2009/AN du 16 juin 2009 portant régime foncier rural, en tant que traduction normative des réformes inscrites dans la politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural (PNSFMR) adoptée par décret en 2007 ;
- identification d'orientations pour gérer le foncier rural ;
- établissement de modalités d'opérationnalisation des structures de gestion foncière mises en place dans les communes y compris la définition des modalités de tenue efficiente des registres fonciers au service du règlement des litiges.

La problématique du développement économique local et de la cohérence du développement territoriale et celle de la gouvernance foncière ont été regroupées, dans le cadre de l'élaboration de la VPD, dans un axe dénommé « **développement économique local et cohérence territoriale** ».

1.2.2.13. La problématique de la promotion du développement durable au niveau local

Les enjeux socio-culturels, économiques et environnementaux du développement s'accroissent et tendent à fragiliser la cohésion sociale, le bien-être des populations et le bien vivre ensemble. Ce nouveau contexte commande que le pays adopte une vision claire et une approche vertueuse lui permettant de valoriser au mieux les ressources naturelles pour satisfaire les besoins des générations actuelles sans compromettre ceux des générations futures. C'est un devoir de solidarité intra et intergénérationnel qu'il faut absolument intégrer dans le processus de développement du pays. Ainsi, les politiques, plans, programmes, stratégies et projets de développement qui s'exécutent au niveau local et sous le contrôle des collectivités territoriales doivent intégrer cette nouvelle dimension de développement.

1.2.2.14. La problématique du pilotage et de la coordination efficaces du processus de décentralisation

Etat des lieux : la décentralisation au Burkina Faso a une double tutelle à savoir la tutelle administrative/stratégique exercée par le ministère en charge de la décentralisation et la tutelle financière exercée par le ministère chargé des finances. Le système national de suivi-évaluation (SNSE) de la décentralisation a pour fonctions essentielles de rendre compte de l'état d'avancement de la mise en œuvre de la décentralisation à travers le référentiel stratégique en vigueur, de faciliter la prise de décision sur la réforme de décentralisation par le Gouvernement et la conception de nouvelles stratégies.

Principaux enjeux portés par la problématique :

- portage de la décentralisation au niveau politique le plus élevé (exécutif et législatif notamment) en vue d'ancrer cette réforme dans le fonctionnement de l'Etat ;
- établissement et mise en application d'un cadre de coordination, sous la forme d'un « conseil de la décentralisation » au niveau de la présidence de la république pour suivre efficacement les engagements des acteurs ;
- définition d'orientations en matière de suivi-évaluation dans la politique de décentralisation ;
- renforcement du suivi évaluation de la décentralisation afin qu'il devienne un véritable outil d'aide à la prise de décision dans la conduite de la décentralisation d'une part, d'information sur le progrès en matière de développement local d'autre part.

La problématique *du pilotage et de la coordination efficaces du processus de décentralisation* constitue à elle-seule un axe, dans le cadre de l'élaboration de la VPD, dénommé « **pilotage, coordination et suivi évaluation du processus de décentralisation** ».

1.2.3. Les défis majeurs de la décentralisation

- L'état des lieux : défi de disposer d'un corpus juridique en phase avec la nouvelle vision gouvernementale en matière de décentralisation ;
- défi d'assurer l'enracinement de la démocratie dans le cadre de la décentralisation i) en renforçant la légitimité des élus locaux à travers des modes d'élections revus, ii) en améliorant l'appropriation sociale qui favorise la participation des populations à la mise en œuvre du processus, iii) en réussissant l'appropriation politique garant d'une mise en œuvre hardie et cohérente, iv) en améliorant le fonctionnement des organes de gestion et v) en développant la culture de redevabilité ;
- défi de rechercher la viabilité financière et économique des collectivités territoriales, en valorisant leur potentiel de ressources naturelles et économiques ;
- défi d'assurer l'opérationnalisation du transfert des compétences et des ressources par l'Etat aux collectivités territoriales, condition primordiale pour une fourniture efficace des services sociaux de base aux populations ;

- défi d'assurer l'exercice effectif de la maîtrise d'ouvrage par les collectivités territoriales en vue d'une bonne exécution physique et financière des plans locaux de développement et la production des services publics locaux de qualité et accessibles ;
- défi de mettre en place un dispositif d'appui technique pour mieux assurer les missions d'assistance et assurer le pilotage effectif de la coopération décentralisée par les collectivités afin de promouvoir un partenariat « gagnant-gagnant. ».

1.3 Autres référentiels pris en compte lors de l'établissement de la vision prospective

1.3.1. Le Cadre Stratégique de Mise en Œuvre de la Décentralisation

Le Cadre stratégique de mise en œuvre de la décentralisation (CSMOD)⁷a défini les orientations et les axes prioritaires de mise en œuvre du processus de décentralisation pour la période 2006-2015. Il était décliné en cinq axes stratégiques : i) appropriation sociale et politique de la décentralisation ; ii) transfert des compétences et des ressources; iii) renforcement des capacités locales ; iv) appui à l'élaboration et à la mise en œuvre des plans locaux de développement ; v) pilotage et coordination du processus de Décentralisation. L'effet attendu par la mise en œuvre du CSMOD était une plus grande responsabilisation des populations et leur contribution à la mobilisation des ressources locales pour créer les conditions d'une satisfaction plus rapide et appropriée de leurs besoins et d'un développement local durable.

L'évaluation finale du CSMOD indique que ce précédent référentiel n'a pas permis d'atteindre un état de libre administration des CT et de renforcement de la gouvernance locale, ni de vaincre les résistances des administrations d'Etat, encore moins de remédier à des maux tels que la faible mobilisation des ressources financières par les collectivités territoriales, l'analphabétisme et l'illettrisme de certains élus, les insuffisances des outils d'aménagement et de planification, la faible implication des partis politiques dans la formation de leurs élus, la mauvaise gestion des deniers des CT, l'incohérence des textes ou la méconnaissance par les élus de leurs rôles .

Au regard des effets positifs, mais surtout des faiblesses observées, le rapport d'évaluation présente les préconisations suivantes, aux plans institutionnel, organisationnel, des compétences et des ressources des collectivités territoriales :

- élaborer une définition burkinabè de la Décentralisation, en extraire toutes les conséquences institutionnelles, organiser la vulgarisation la plus large et partager les attentes, les devoirs et les droits nouveaux générés par cette réforme ;
- élaborer des « Contrats de mise en œuvre de la Décentralisation » entre l'Etat et chaque collectivité territoriale qui fixent les engagements précis des parties, y compris financiers, précisent les conditions de mise en œuvre des compétences transférées, définissent le niveau d'accompagnement de l'Etat et détaillent les procédures contradictoires d'évaluation et de suivi de ces contrats ;
- élaborer une « Loi de programmation de la Décentralisation », sur cinq ans, qui définit un calendrier des transferts de compétences, de ressources, de personnels et de moyens techniques et qui prend en compte les réaffectations de crédits budgétaires correspondants.
- élaborer et mettre en vigueur une « Charte de la Déconcentration », au niveau réglementaire, qui définit les modes de fonctionnement propres à l'appareil d'Etat, intégrant

⁷ Adopté par décret n°20070095/PRES/PM/MATD/MFB du 1er mars 2007

les administrations centrales, les services déconcentrés et les satellites institutionnels, et qui fixe les règles relationnelles entre l'Etat et les collectivités territoriales ;

- concevoir les conditions d'une plus grande ouverture des instruments de pilotage de la décentralisation à l'ensemble des acteurs concernés pour un dialogue inclusif et permanent ;
- redéfinir le contrôle de légalité comme l'instrument de soutien aux collectivités territoriales ;
- mettre en cohérence le système de suivi-évaluation de la mise en œuvre de la décentralisation avec celui de la PNDES (ou de tout référentiel de développement global de la politique de développement portée par l'Etat) ;
- créer un « indicateur du développement local » permettant de suivre et de mesurer les impacts des politiques locales de développement sur la vie quotidienne des populations ;
- éditer un « schéma national de partage des ressources » pour accompagner le développement institutionnel et financer les politiques de développement local des collectivités territoriales ;
- codifier un système national de ressources propres pour les collectivités territoriales basé sur des produits de services rendus et sur une fiscalité adaptée sous tendue par la valorisation du dynamisme et des richesses territoriales ;
- élaborer un « plan national de renforcement des compétences territoriales » et un « plan national de renforcement des compétences déconcentrées » ;
- soutenir le développement du service public local par des actions spécifiques ;
- incorporer au corpus législatif de la décentralisation un droit citoyen au contrôle régulier des actions des dépositaires locaux d'une autorité publique (SDE/STD et CT) ;
- mettre en place un « compact décentralisation »⁸ fédérant l'action et les ressources de tous les programmes et projets.

1.3.2. La Stratégie Nationale de Déconcentration Administrative

Il est affirmé dans la Stratégie nationale de déconcentration administrative (SNDA 2014-2023) que «Le développement institutionnel procède d'une vision politique partagée visant à promouvoir une autorité retrouvée, avec un Etat fort et souverain qui garantit la consolidation et le respect des institutions démocratiques, une administration saine et transparente, proche du citoyen, qui gère avec efficacité et équité, une déconcentration et une décentralisation plus efficaces et porteuses d'un réel développement local, des relations de sérénité, de confiance réciproque et de transparence entre le citoyen et l'administration⁹ ».

Ainsi, pour améliorer les performances de l'administration publique et favoriser une gestion de proximité répondant aux attentes des citoyens, le gouvernement a élaboré la SNDA 2014-2023. Celle-ci rappelle, entre autre, les finalités de la déconcentration administrative et, l'articulation entre déconcentration et décentralisation. Ainsi, en raison des compétences transférées par la loi aux collectivités territoriales, les profils des missions que doivent et devront remplir les STD évolueront pour passer de fonctions d'exécution à des fonctions de conseil, suivi-capitalisation, coordination.

1.3.3. Le Plan National de Développement Economique et Social : PNDES 2016-2020

⁸ Il s'agit, plutôt que d'avoir des projets/ programmes financés de façon isolée par les différents partenaires du Burkina Faso, de mettre en place de façon concertée, un programme national de décentralisation et de développement local piloté par une structure nationale et auquel participeraient toutes les interventions des partenaires techniques et financiers en complément aux ressources apportées par l'Etat.

⁹ Stratégie nationale de déconcentration administrative 2014-2023 (2013). Page 8.

La décentralisation en tant que pilier essentiel de la réalisation de la démocratie et du développement à la base et au regard de son caractère transversal participe à la mise en œuvre du PNDES à travers ses différents axes.

Le PNDES, sans ignorer la décentralisation et l'existence des CT, s'articule autour d'une vision de l'économie conçue et portée d' « *en haut* », par les services centraux de l'Etat. Il s'appuie sur le SNADDT, en tant qu'instrument d'orientation spatiale pour décliner des approches sectorielles autour desquelles les ministères doivent repositionner leurs référentiels sectoriels. Tant en matière de politique que de mise en œuvre de politiques sectorielles, les CT doivent prendre en considération la stratégie proposée par le PNDES dans la planification de leurs actions.

Il est projeté de « faire passer la part du budget de l'État transférée aux collectivités territoriales de 4,65% en 2015 à 15% en 2020... Cette ambition sera soutenue par des interventions qui se focaliseront notamment, sur la concomitance des processus de décentralisation et de déconcentration, l'accélération du transfert des compétences, des ressources et des patrimoines, l'amélioration de la coordination de l'action publique au niveau déconcentré, un meilleur accompagnement des collectivités territoriales par les services techniques déconcentrés, l'amélioration de la coordination des actions de développement à la base, la mobilisation des acteurs locaux, l'amélioration de la gestion financière des collectivités, le renforcement de la gouvernance foncière et de la maîtrise d'ouvrage locale, le renforcement de la cohésion sociale au niveau local et le renforcement de la gouvernance environnementale locale¹⁰ ».

La décentralisation est vue, durant les cinq ans de mise en œuvre du PNDES, comme une orientation stratégique associée à une « gouvernance locale améliorée » et « des économies locales dynamisées et des disparités régionales réduites notamment à travers un aménagement du territoire efficace ».

Ainsi, dans le cadre des nouveaux référentiels, la politique de décentralisation, à travers sa « stratégie décennale » de mise en œuvre, devra chercher à accompagner les régions et communes, pour faire valoir leurs mandats (transferts de compétences et clause générale de l'article 12 du CGCT) afin que les PRD et PCD, et leurs PAI, soient pris en compte comme vecteurs de l'exécution technique et financière des projets projetés sur leur territoire.

1.3.4. Etude nationale prospective « Burkina 2025 »

La démarche conceptuelle qui a prévalu, au début des années 2000 pour l'étude prospective « Burkina 2025 », fut de considérer que « les incertitudes de l'avenir ne peuvent être véritablement maîtrisées que si l'on sait d'où l'on vient et qui on est, préalables indispensables pour définir les orientations pour le futur ».

L'analyse structurelle, à laquelle a eu recours l'étude prospective Burkina 2025, a consisté à croiser soixante-trois variables représentatives dont quarante-neuf caractérisent également le système de décentralisation au Burkina. Ces variables « décentralisation » peuvent être regroupées au sein de sept thèmes prospectifs majeurs présentant un contenu sémantique cohérent, dont quatre (1, 2, 3, 4) composent des messages clés à prendre en compte dans la vision prospective de la décentralisation.

Les sept (07) thèmes sont les suivants :

1. le paradoxe du développement autonome ;

¹⁰ Plan national de développement économique et social (PNDES 2016-2020). Page 38

2. les exigences de la bonne gouvernance ;
3. le socle de l'inculturation et de l'ouverture ;
4. la plate-forme des acteurs et des facteurs ;
5. la percée vers le progrès via le savoir et l'innovation ;
6. les relais de production et de cadre de vie ;
7. le quiproquo des impératifs socio-économiques.

Pour être porteuses et plus dynamiques, les filières économiques,, doivent impérativement intégrer les dimensions « savoirs » et « innovation » pour devenir plus motrices.

L'étude Burkina 2025 fournit également un éclairage sur des tendances de changement susceptibles d'avoir des effets significatifs dans un avenir de plus de 10 ans :

- la continuité de la volonté politique de faire avancer la politique de décentralisation ;
- la culture de rigueur dans la gestion publique qui s'étirole avec comme symptôme une corruption naissante qui gangrène l'administration ;
- l'ancrage d'une tradition démocratique et d'un pluralisme politique tant au niveau des partis politiques que du mouvement syndical ;
- une confiance des citoyens dans les partis et formations politiques qui s'effrite, ces derniers n'offrant pas une image positive à travers des phénomènes constants de scission, décomposition/ recomposition;
- des partis ne disposant d'aucune formulation de programme de gouvernement, pour un pourcentage conséquent d'entre eux ;
- une classe politique, avec une propension en hausse, à avilir le jeu politique, avec pour enjeu l'accès aux positions d'accumulation, le militantisme étant devenu une entreprise politique lucrative, toutes choses de nature à décrédibiliser la classe politique mais aussi à détourner les citoyens de la chose politique.

Plus globalement, au regard de la politique de décentralisation, des risques se font jour, notamment à travers des ferments de régionalisme et l'exacerbation de la question foncière (tant en zone urbaine que rurale) et de la gestion des ressources naturelles.

L'étude Burkina 2025 identifie également des éléments d'opportunités, de menaces et de germes de changements importants pris en compte lors de l'établissement de la Vision prospective de la décentralisation.

- Les opportunités relèvent largement de l'environnement extérieur :
 - les partenaires techniques et financiers sont attentifs et recourent notamment à l'indicateur mode de gouvernance, pour mener « une diplomatie préventive de soutien à la gouvernance démocratique qui doit faire face aux maux des appareils d'Etat minés par la triple crise d'effectivité, d'efficacité et de légitimité » ;
 - le processus continu de renforcement de l'intégration sous régionale, inscrit dans la Constitution du Burkina- Faso (article 146) et qui est perçu comme un gage de croissance économique pour le pays ;
 - la coopération Sud-Sud qui se déploie, avec des outils de mise en œuvre de plus en plus sophistiqués, et qui facilite des partenariats inter-acteurs ou inter-pays ;
 - l'apport de la diaspora dans le financement du développement local.

- Les menaces apparaissent sur trois plans :
 - l'absence d'une stratégie nationale pour exploiter les instruments d'intégration sous régionale mis en place par la CEDEAO et l'UMEOA, risquant « d'hypothéquer » les opportunités offertes par les dynamiques sous régionales ;
 - la dépendance accrue vis-à-vis de l'Aide publique au développement (APD) au sujet de laquelle l'évolution des dépenses d'investissements montre une prépondérance quasi permanente des ressources extérieures. L'APD est certes une opportunité, mais son poids financier est tel (près de 80% des montants des projets/programmes d'investissement) que la souveraineté de l'Etat peut devenir ineffective ;
 - l'érosion des valeurs traditionnelles d'intégrité et de dignité, fruit d'une prégnance des pratiques patrimoniales qui confondent domaine public et domaine privé, entraînant une perte de repères et une culture de l'impunité ;

- Des germes de changement apparaissent au plan politique :
 - la consolidation de la place des organisations de la société civile qui deviennent productrices d'exigences politiques et renforcent le contrôle citoyen sur les décisions prises notamment au niveau local (quartiers des agglomérations et villages des communes rurales) ;
 - la tendance des acteurs politiques à recourir à un consensus autour d'une charte de bonne conduite tacitement appliquée, destinée à refonder les institutions démocratiques.

En conclusion, sur le plan politique, **le défi principal passe par l'évolution du rôle de l'Etat**, des fonctions et missions à remplir par ses agents, **afin de disposer d'un appareil d'Etat développeur. L'adoption d'une méthode de gouvernement sous forme de « pactes » fixant les rapports entre gouvernants et gouvernés** pourra consolider la démocratie et soutenir la promotion d'un développement économique et social.

- Des germes de changement s'expriment également notamment par une appréciation favorable¹¹ (73,3%) du processus de décentralisation et des valeurs portées par ce processus.

En effet, lors de l'enquête menée¹² à l'occasion de l'élaboration de l'Etude prospective Burkina 2025, la population burkinabè considère que « l'Etat doit :

- assurer l'éducation, la santé, la défense des droits et intérêts des citoyens (**caractère moteur**) ;
- jouer le rôle de superviseur et d'arbitre en garantissant la transparence dans la gestion des affaires publiques (**caractère relais**) ;

¹¹ Enquête sur les aspirations nationales menée dans le cadre de l'étude prospective Burkina 2025 auprès d'un échantillon de population couvrant le grand public, les « experts » et les leaders d'opinion de l'ensemble des treize régions.

¹² Idem

- conforter la situation du pays où règne la démocratie, la stabilité politique, la paix et la concorde sociales (**caractère dépendant**)».

La vision ainsi portée est celle d'une « administration plus proche des administrés (caractère moteur), favorisant le développement local (caractère relais) et dans laquelle il est accordé davantage de pouvoir de décision aux populations locales (caractère moteur), une justice crédible et équitable, indépendante et transparente, décentralisée, compétente et accessible à tous (caractère moteur), une sécurité intérieure et extérieure garantie, notamment une armée politiquement neutre (caractère moteur), au service de la paix et de la justice pour tous¹³ ».

1.3.5. Schéma national d'aménagement et du développement durable du territoire (SNADDT)

L'aménagement du territoire est d'abord une vision territorialisée et à long terme (vingt ans) de la société et de l'économie nationale c'est à dire une approche transversale, recoupant et synthétisant l'ensemble des données sectorielles. Cela nécessite une politique et des schémas.

Adossé sur la politique nationale d'aménagement du territoire¹⁴, le Schéma national d'aménagement et de développement durable du territoire (SNADDT) confirme le besoin de cohérence spatiale pour l'exécution efficiente des actions de développement et complète ainsi l'ENP.

S'appuyant sur un socle de références scientifiques et sur des diagnostics territoriaux rigoureux, le SNADDT introduit conjointement la prospective et la cohérence territoriale dans la réflexion des acteurs et dans les décisions des responsables.

1.3.6. Politique nationale de développement durable (PNDD)

La politique nationale de développement durable (PNDD) est rendue nécessaire suite à plusieurs constats de la non prise en compte de la durabilité dans nos plans, programmes, stratégies et projets de développement qui compromettent les possibilités de notre développement et de celui des générations futures. Elle se veut une interpellation de tous, sur les préoccupations qui sont les nôtres et que partage largement la communauté internationale. Le développement durable est tout à la fois un concept, un processus et une méthode pour assurer « un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des futures générations à répondre aux leurs ». En termes de concept on note la dimension environnementale (respect du patrimoine écologique et environnemental); la dimension économique (satisfaction des besoins); la dimension socio culturelle (conserver et développer le potentiel humain et social et culturel), dans une vision globale articulant les différentes réalités spatiales (du local au global) mais également la perspective temporelle (pour aujourd'hui et demain).

1.4 Diagnostic stratégique de la décentralisation

Le diagnostic stratégique a été posé lors de l'établissement de la vision prospective de la décentralisation à partir des éléments de l'état des lieux de la décentralisation et d'informations issues d'autres référentiels tel que Burkina 2025, la politique nationale d'aménagement et de

¹³ Etude nationale prospective « Burkina 2025 ». Page 28.

¹⁴Document officiel adopté par décret n°2006-362/PRES/PM/MEDEV/MATD/MFB/MAHRH/MID/MECV du 20 juillet 2006

développement durable du territoire, le schéma national d'aménagement et de développement durable du territoire, le Plan national de développement économique et social 2016-2020, la stratégie nationale de déconcentration administrative 2014-2023 ou d'études spécifiques au nombre desquelles figure l'évaluation finale du Cadre stratégique de mise en œuvre de la décentralisation (CSMOD 2006-2015) et l'enquête de perception sur la décentralisation (2014-2015). Il se fonde également sur l'analyse rétrospective de la mise en œuvre de la décentralisation depuis la mise en place des premières lois de décentralisation en 1993 jusqu'à la situation présente en 2016.

Etabli selon quatre plans : i) politique, ii) juridique et institutionnel, iii) administratif, iv) économique et sociodémographique, le diagnostic stratégique vise à analyser les contraintes ou les menaces ainsi que les atouts et opportunités du processus actuel de décentralisation afin de les prendre en compte, au même titre que les problématiques identifiées lors de l'établissement de l'état des lieux de la décentralisation, pour construire la vision prospective de la décentralisation.

1.4.1. Au plan politique

La décentralisation burkinabè s'inscrit dans l'histoire politique nationale, concomitamment à l'avènement de la démocratie, à partir de 1991. Depuis lors, au fil des scrutins locaux, les partis politiques ont investi le champ de la vie démocratique dans les communes.

Plus du tiers des partis (sur les 104 partis reconnus en 2012) sont représentés dans les conseils municipaux. Avant même ces partis politiques, plusieurs organisations de la société civile s'étaient mobilisées, dans le cadre du processus d'émergence de la décentralisation en tant qu'instrument d'impulsion de la démocratie.

Contraintes et menaces :

- à l'échelon national, l'instabilité du ministère en charge de la décentralisation, en termes d'organisation et d'attributions est perçue comme un risque de premier plan tout comme l'absence d'harmonisation dans leur mise en œuvre entre les politiques sectorielles et celle de la décentralisation. L'absence d'une volonté politique forte ainsi que celle des outils d'opérationnalisation de la politique notamment la déconcentration budgétaire constitue des contraintes majeures. De même, en matière de financement de la décentralisation, la loi portant « détermination des ressources financières et des charges des collectivités territoriales », constitue une contrainte car les collectivités territoriales sont tributaires des règles de fixation de l'assiette fiscale, de l'enrôlement des impôts locaux, de l'évaluation des coûts des charges communales, de l'exercice du contrôle de tutelle, etc., prérogatives conservées par l'Etat. Enfin, l'enjeu central qui vise à refondre la gouvernance publique par le biais de la décentralisation impose un arrimage permanent au plus haut niveau de la chaîne politique, celui de la Présidence de la République, mais adossé, en outre, à un mécanisme de contrôle parlementaire ;
- à l'échelon local, l'inadaptation du cadre actuel de découpage des communes aux réalités socio-économiques et culturelles constitue une contrainte majeure.

Atouts et opportunités:

- l'affirmation de la région comme pôle de développement socio-économique, culturel et environnemental.

- l'opérationnalité des cadres de concertation locaux, lesquels doivent pouvoir servir de vecteur/et relais pour faire des collectivités territoriales des acteurs qui impulsent et accompagnent des dynamiques de mise en valeur des potentialités économiques locales ;
- le caractère opérationnel des conseils villageois de développement dans la quasi-totalité des communes, comme interlocuteurs et partenaires des municipalités, au niveau du processus de programmation des investissements, de gestion des services publics locaux et des investissements réalisés dans leur village ;
- l'attachement à des valeurs citoyennes et à l'esprit démocratique (impulsés par des organisations de la société civile), à exploiter pour rendre les cadres de concertation locaux plus performants et utiles ;
- l'intérêt porté par des citoyens souvent membres d'organisations de la société civile à une présentation de la reddition des comptes par les collectivités territoriales.

1.4.2. Au plan juridique et institutionnel

La décentralisation s'est vue graduellement dotée d'un cadre légal et réglementaire relativement à l'existence, à l'organisation et au fonctionnement des communes, des régions et de l'intercommunalité. Ces lois successives, par rapport aux compétences des collectivités territoriales et à leurs rapports avec les autres catégories d'acteurs de la vie politique, économique et sociale, amènent à qualifier ce cadre juridique « de complet mais touffu et complexe ». Le niveau d'application de la lettre et de l'esprit des textes en ressort comme un problème patent.

Contraintes et menaces :

Les contraintes concernent le code électoral et le fonctionnement des collectivités territoriales, cela au regard des insuffisances du Code général des collectivités territoriales, de la loi portant régime juridique applicable aux emplois et aux agents des collectivités territoriales.

- S'agissant du code électoral, sa fonctionnalité se traduit par des menaces relatives :
 - au mode de désignation (élection au second degré) des membres des organes de la Région qui limite les liens entre les régions et les citoyens et peut créer des liens de subordination entre élus ;
 - aux conditions d'élection du maire et du président du conseil régional au suffrage indirect ne favorisant pas sa légitimité aux yeux des électeurs et facteur de manipulations politiciennes, cause de rejets et d'instabilité ;
 - aux conditions de candidature aux fonctions d' élu local (en tant que représentant de partis politiques et/ou comme simple citoyen sans appartenance politique) et sans prise en compte de critère d'instruction et de genre ;
 - à la taille des circonscriptions électorales qui génère des disparités fortes de représentation des villages et de leurs habitants.
- S'agissant de la loi portant Code général des collectivités territoriales au Burkina Faso, les menaces sont relatives au fonctionnement des organes des collectivités territoriales, aux obligations des élus et à leur statut ainsi qu'à l'appréhension et à la faible maîtrise par les citoyens, des dévolutions de compétences des communes et du cadre de fonctionnement de leurs instances (conseil, commissions). De même, le CGCT (ou d'autres documents réglementaires) n'apporte pas assez de précision sur les rôles joués par l'Etat et les

services techniques déconcentrés dans l'opérationnalisation du transfert de compétences aux collectivités territoriales ;

- S'agissant de la loi portant Régime juridique applicable aux emplois et aux agents des collectivités territoriales, les menaces identifiées relèvent du champ réglementaire (concours professionnels pour les agents des collectivités territoriales, statut par catégorie d'agents, programmes et instances de formation ad-hoc) et portent sur le déficit d'attractivité factuelle de la fonction publique territoriale ainsi que sur les modalités de transfert des personnels de l'Etat vers les collectivités territoriales à travers les recrutements opérés pour leur compte avec mises à disposition.

Atouts et opportunités :

L'analyse du processus de décentralisation montre qu'il a suivi un cheminement jalonné d'étapes décisives :

- prise en compte de la décentralisation dans les politiques gouvernementales ;
- création en 2007 de la Conférence nationale de la décentralisation (CONAD), instance suprême du suivi de la politique de la décentralisation, présidée par le Premier ministre avec un Secrétariat permanent et une régularité de la tenue des assises de la CONAD ;
- création d'un Centre national de suivi-évaluation de la décentralisation (CNSE) au sein du Secrétariat permanent de la CONAD ;
- création de cadres de concertation au niveau local.

La présence effective de ces structures et l'intérêt continu porté à la décentralisation offrent un cadre propice pour apporter des changements et des évolutions du processus de décentralisation.

1.4.3. Au plan administratif

L'histoire de l'administration burkinabè, dans le prolongement de l'administration coloniale, se caractérise par sa centralisation. La déconcentration a été amorcée, dès les premières années post coloniales, mais ce n'est que depuis les années 2000 qu'un processus de réforme est engagé pour conduire à une déconcentration effective des services de l'Etat aux différents échelons administratifs. En 2005, le décret¹⁵ portant sur les principes généraux de la déconcentration au Burkina Faso commandait une distinction claire entre les attributions, les pouvoirs et les moyens qui relèvent des administrations centrales et celles relevant de la compétence des structures déconcentrées de l'Etat. Les textes d'application, devant préciser les matières relevant du domaine de l'administration centrale et celles des structures déconcentrées ne furent pas pris jusqu'à l'adoption, en 2013 de la Stratégie nationale de la déconcentration administrative 2013-2024¹⁶. Cette stratégie ne s'est pas traduite par un plan opérationnel de redéploiement des personnels des différents ministères concernés du niveau central vers leurs services techniques dans les régions, traduction de l'inertie du système, incapable de faire déplacer géographiquement des ressources humaines installées dans des routines bien ancrées.

Contraintes et menaces :

¹⁵N° 2005-203/PRES/PM/MFPRE/ MATD/MFB du 06 avril 2005

¹⁶Objet du décret 2013-1336/PRES/PM/MFPTSS/MEF/MATD/MATS du 31 décembre 2013 portant adoption de la Stratégie nationale de déconcentration administrative pour la période 2014/2023

- l'opérationnalisation tardive et partielle du transfert des compétences et des ressources aux collectivités territoriales¹⁷ a constitué une contrainte au cours du processus. A noter que dans les services sociaux transférés, la gestion du personnel échappe aux collectivités territoriales et la gestion du patrimoine objet de dévolution n'est pas effectivement assurée par les communes ;
- la faible capacité de maîtrise d'ouvrage publique locale des collectivités territoriales (plans locaux de développement souvent irréalistes ou de routine, gestion incertaine des procédures de marchés publics, contrôle limité de la qualité des services) et le principe du contrôle à priori des actes des communes qui ne responsabilise pas totalement les élus ;
- l'absence de cadre adéquat de partage de la maîtrise d'ouvrage sur des domaines comme la santé ou l'éducation, entre communes et région. Les quelques expériences d'intercommunalité n'assurent pas la mutualisation des moyens pour un exercice efficient de la maîtrise d'ouvrage publique locale ;
- la coopération décentralisée pour laquelle le jumelage reste généralement basé sur les relations personnelles au détriment des relations de « territoire à territoire » ;
- la faible gouvernance participative résultant notamment des modes et modalités d'élection (cf. problématique de la « gouvernance locale » présentée dans l'état des lieux) ;
- l'appropriation sociale et politique de la décentralisation (cf. problématique de la « gouvernance locale » présentée dans l'état des lieux) révélant le fossé entre Urbain et Rural ainsi que l'instrumentation et la récupération politique d'une frange des Organisations de la société civile ;
- Les difficultés en lien avec le pilotage du processus de décentralisation (cf. problématique du « pilotage et de la coordination efficace du processus de décentralisation » présentée dans l'état des lieux) avec un leadership insuffisamment assumé mais aussi une faible intégration sous régionale ainsi qu'une intervention des partenaires techniques et financiers et de la diaspora peu capitalisée voire non coordonnée ;
- les contraintes relevées au plan de l'appropriation politique (cf. problématique de l'appropriation sociale et politique de la décentralisation présentée dans l'état des lieux) avec notamment des partis politiques qui portent des débats sur des idées de développement et la quasi absence d'une valorisation et capitalisation de l'analyse du passé et de l'existant pour l'écriture de projets de lois ou de textes réglementaires.

1.4.4. Au plan économique et sociodémographique

Les dynamiques économiques et sociodémographiques du Burkina Faso se caractérisent par :

- des disparités inter-régionales fortes, en termes de densité de population, de modes d'occupation spatiale et de potentialités économiques qui impactent sur les capacités des communes et les régions en termes d'autonomie financière ;
- des processus d'élaboration de plans régionaux de développement et de plans communaux de développement pas ou peu connectés avec les politiques sectorielles et les programmes d'appui au développement local, ne disposant que du SNADDT comme référentiel d'orientation ;

¹⁷Le reste des textes portant transfert des compétences aux collectivités territoriales a été pris en 2014

- une occupation humaine à l'échelle de l'ensemble du territoire national encore dans sa phase de transition, la concentration des populations dans les pôles urbains voire dans les villes situées aux frontières du pays va se poursuivre de manière significative.

Contraintes et menaces :

- les conséquences des changements climatiques maximisent les risques associés aux écosystèmes fragiles, et d'une manière plus générale, impactent négativement les activités d'agriculture et d'élevage à l'échelle du pays ;
- la dépendance forte vis-à-vis de l'Aide publique au développement, qui intervient pour environ +/- 50% selon les années pour répondre au besoin de financement des collectivités territoriales en investissements ;
- le déficit de stratégie de mise à niveau de la couverture du réseau télécommunications/ internet générant une distorsion de concurrence pour le secteur économique privé, moins bien desservi que ses homologues d'autres pays de la sous-région ;
- la dépendance forte des principales filières de production du secteur primaire par rapport à des facteurs extérieurs : coûts des intrants, prix de vente des produits bruts fixés à l'échelle mondiale, etc.

Atouts et opportunités :

- l'existence d'instruments de prospective-SNADDT et SRADDT – (qui restent à finaliser dans certaines régions) et de planification locale (PRD et PCD) qui peuvent constituer les bases d'une stratégie de développement économique local et de cohérence territoriale ;
- l'élaboration progressive de politiques de développement territoriales (exemple politique nationale des pôles de croissance) reposant sur l'innovation et la qualité, mais qui restent à approprier par les régions ;
- la valorisation recherchée des potentialités économiques, sociales et culturelles locales via des stratégies de partenariat public-privé et une prise en compte des filières de développement à l'échelle de bassins économiques ;
- les tendances démographiques à long terme qui vont se traduire par un différentiel de croissance de la population dans le réseau des pôles urbains, offrant l'opportunité d'une modernisation des modes de production agricole ;
- les associations de ressortissants de villages en quête de projets à cofinancer.

1.5 Les défis et germes de changement

Les défis et germes de changement sont issus de la prise en compte de l'ensemble des éléments constitutifs de l'image de l'état actuel de la décentralisation. Ils sont présentés selon les cinq axes thématiques consolidés à partir des douze problématiques identifiées lors de l'état des lieux de la décentralisation et de celles ajoutées au cours de l'analyse de l'état actuel de la décentralisation.

Ces défis et germes ont servi de base à la détermination de scénarios servant à l'établissement de la vision prospective.

1.5.1. Défis liés à la délivrance des services publics locaux pour l'amélioration de la qualité des services offerts aux populations

L'une des fonctions essentielles des collectivités territoriales est de mettre à la disposition des populations des services publics en réponse à leurs besoins. En confiant aux collectivités territoriales le pouvoir de gérer des affaires locales, il leur est assigné la responsabilité de la production de ces services, y compris la création des conditions pour un développement local favorable à l'épanouissement de tous.

La production des services par les collectivités territoriales suppose qu'elles exercent pleinement les compétences y afférentes, qu'elles maîtrisent le processus de production de ces services en termes de programmation participative, d'exécution des tâches directes de production ou de contractualisation avec des opérateurs privés ainsi que de contrôle de la qualité des biens et services rendus. Les collectivités territoriales ne peuvent pas tout faire à elles seules. Elles doivent pouvoir compter sur les apports des services de l'Etat, de la coopération avec les autres collectivités territoriales, dans le cadre d'un partage de ressources humaines, d'une mutualisation des moyens humains et/ou techniques et du partage d'expériences.

En somme, la production des services publics locaux procède de l'exercice effectif des compétences, par le biais d'administrations locales disposant des ressources humaines nécessaires, de l'exercice efficace de la maîtrise d'ouvrage publique locale, de la coopération décentralisée et du partenariat avec les services techniques déconcentrés de l'Etat, tout en comptant sur l'adhésion et l'implication de toutes les franges de la population.

Les défis à relever en matière de délivrance des services publics locaux sont :

- En matière de transfert des compétences:
 - mettre les compétences et les ressources des collectivités territoriales en adéquation avec leur mission de développement. il s'agit de pouvoir étendre les champs de compétences des collectivités territoriales afin de répondre à leur responsabilité en matière de développement socioéconomique local ;
 - mettre en place des administrations locales capables. cela implique d'assurer une bonne organisation des administrations locales, et les ressources humaines adéquates afin que les collectivités territoriales exercent efficacement les compétences qui leur sont dévolues.
- En matière de maîtrise d'ouvrage publique :
 - concevoir et mettre en œuvre une stratégie globale de renforcement des capacités des collectivités territoriales qui se construise au-delà de la formation et embrasse toutes les formes d'actions qui contribuent à faire des collectivités territoriales des acteurs mieux disposés à assumer leurs responsabilités dans la délivrance des services publics locaux ;
 - concevoir des modalités de délivrance des services qui impliquent tous les acteurs locaux et qui tiennent compte du partenariat entre administrations locales, services déconcentrés de l'Etat, organisations de la société civile, opérateurs privés, afin de permettre aux collectivités territoriales de couvrir l'ensemble des attentes des citoyens ;
 - réaliser une réforme des marchés publics tenant compte de la spécificité des collectivités territoriales. Ce défi vise à adopter des procédures de marchés publics

locaux permettant aux collectivités territoriales d'avoir une pleine maîtrise des délais de délivrance des services publics locaux et d'assurer la participation des opérateurs économiques locaux.

- En matière de coopération décentralisée :
 - mettre en place une stratégie cohérente de dynamisation de la coopération décentralisée qui valorise toutes les formes de partenariat productif entre collectivités territoriales et contribue de manière cohérente au développement local ;
 - organiser et dynamiser la coopération internationale des collectivités territoriales burkinabè qui puisse s'inscrire dans le cadre d'actions portées par des groupes de collectivités burkinabè : gestion de services en commun, projets dans le cadre du développement économique local, etc. ;
 - promouvoir l'intercommunalité avec un appui soutenu de l'Etat, des associations de pouvoirs locaux et des autres acteurs, afin de renforcer les capacités de production et la qualité des services publics locaux ;
 - renforcer la coopération transfrontalière pour fédérer les efforts de toutes les collectivités concernées, non seulement en faveur de la paix et du bien-être des populations vivant aux frontières mais également au plan du développement économique local et de la fourniture des services publics locaux.

- En matière d'accompagnement de l'Etat et de la tutelle :
 - réformer la déconcentration pour un accompagnement efficace de la décentralisation ;
 - réformer le contrôle de tutelle de l'Etat en faisant de sorte que les collectivités territoriales gèrent efficacement les affaires locales en toute autonomie, en étant seulement soumises au contrôle de légalité et à des contrôles administratifs et juridictionnels rigoureux réduisant ainsi les dérives de gestion et la corruption.

1.5.2. Défis liés au financement durable de la décentralisation

L'absence d'un financement soutenu a constitué un frein important à l'impact attendu de la mise en œuvre du processus de décentralisation sur le développement local. L'enjeu majeur au niveau des collectivités territoriales demeure la mise en place de conditions leur permettant de renforcer progressivement leur autonomie financière reconnue dans le CGCT à travers un apport conséquent sur ressources propres et l'appui financier de l'Etat au titre des compétences transférées et le recours à des appuis extérieurs complémentaires.

Les défis à relever en matière de financement durable de la décentralisation sont les suivants :

- au niveau des apports attendus de l'Etat, le défi tient à la mise en œuvre d'un programme cohérent de transfert de ressources aux collectivités territoriales sur le moyen terme¹⁸ à

¹⁸La part du budget de l'Etat transférée aux collectivités est de l'ordre de 4,44% en 2013, de 5,62% en 2014 et 4,65% en 2015. Le montant total des fonds transférés de 2009 à 2015 s'élevait à 101 milliards FCFA (source : Etat des Lieux de la Décentralisation 2016).

travers des mécanismes harmonisés¹⁹ pour leur permettre d'exercer les compétences transférées ;

- au niveau de la mobilisation des ressources propres²⁰, le défi consiste à définir un nouveau cadre fiscal à même de permettre aux collectivités territoriales de pouvoir mieux valoriser et tirer tout le bénéfice de leur potentiel fiscal, et à assurer un nouveau système de partage plus équilibré de la fiscalité avec l'Etat ;
- au niveau des appuis financiers extérieurs, le défi porte sur la mise en place d'un mécanisme harmonisé permettant une mobilisation efficace et transparente de ces appuis à travers l'utilisation des systèmes nationaux et procédures nationales et un alignement sur les priorités nationales. Il s'agit pour ce faire, dans le long terme, de mettre en place un « compact décentralisation » fédérant tous les appuis financiers extérieurs afin d'impacter durablement la décentralisation et le développement local ;
- au niveau de la mobilisation des ressources sur les marchés financiers, auprès du secteur privé et de la diaspora, le défi tient aux capacités des collectivités territoriales à mobiliser ces ressources financières (y compris sous forme d'emprunts auprès des agences de développement ou d'appels de financement sur les marchés financiers).

1.5.3. Défis liés au développement économique équilibré et durable aux échelons régionaux et inter-régionaux

Outre d'impulser un développement basé sur le soutien aux dynamiques économiques locales, les défis complémentaires seront de soutenir des filières émergentes et de renforcer ces filières, si possible à l'échelle inter-pays, sur les espaces «pays-frontière», en s'appuyant sur un maillage urbain équilibré en termes d'équipements et de services aux entreprises.

Les défis à relever en matière de mise en œuvre d'un développement économique équilibré et durable aux échelons régionaux et inter-régionaux sont :

- des planifications locales (PCD et PRD) inscrites dans le cadre de stratégies de développement économique local et de cohérence territoriale. Il s'agit, entre autres, de
 - traduire stratégiquement et opérationnellement une approche du développement économique fondée sur des filières de production et des bassins de vie économique via une politique de « pôles de croissance » en construction, articulée avec d'autres politiques sectorielles relatives au niveau des services fournis aux usagers (adduction d'eau potable, énergie électrique et couverture Internet) ;
 - soutenir des approches de résilience face aux changements climatiques ;
 - atteindre un indice de fécondité de 2,1 avec un objectif d'amélioration des régimes alimentaires qui permettent d'éradiquer les situations localisées de malnutrition ;
 - envisager des modalités de mise en œuvre paritaire des programmes et projets de développement économique (Partenariat Public Privé) ;
 - mobiliser de manière coordonnée les multiples apports de la diaspora ;

¹⁹ Actuellement, coexistent des crédits directement transférés aux collectivités territoriales, les subventions sous forme de dotations globales (DGF et DGE), l'abondement au FPDCT.

²⁰ Les recettes propres des collectivités territoriales représentent environ 46 % de recettes globales (67% au niveau des communes urbaines).

- l'établissement de consensus des parties prenantes sur la pertinence de la territorialisation des politiques publiques et autres stratégies de développement au regard d'une valorisation des potentialités socio-économiques locales et de spécificités socio-culturelles ;
- la reconnaissance et la traduction opérationnelle que le développement économique local ne peut être traité que comme une problématique pluridimensionnelle, avec, sur ces multiples dimensions, plusieurs profils d'acteurs stratégiques ;
- l'atteinte du consensus des parties prenantes sur l'évolution des rôles respectifs des services de l'Etat (centraux ainsi que déconcentrés) vers l'assistance à la maîtrise d'ouvrage aux collectivités territoriales afin de mobiliser et soutenir la maîtrise d'ouvrage publique locale en lien avec la consolidation d'une ingénierie privée de services ;
- l'amélioration du cadre de pilotage pour le suivi des politiques de développement économique local aux échelles régionales et interrégionales au regard des spécificités des contextes socio-culturels.

1.5.4. Défis liés à la gouvernance locale

La gouvernance locale s'entend ici de l'enracinement de la démocratie, de la gouvernance locale participative et de l'appropriation sociale et politique de la décentralisation.

Les défis à relever en matière de gouvernance locale sont :

- au niveau de l'enracinement de la démocratie
 - au plan politique, il s'agit d'asseoir une démocratie où tous les acteurs jouent correctement leur partition en synergie entre eux notamment au niveau communal entre les responsables des CVD et les élus communaux ;
 - au plan institutionnel, il s'agit de faire en sorte que l'autorité de l'Etat ne prête pas à contestation et sache combiner exercice de la tutelle et conseil-partenariat avec les édiles locaux ;
 - au plan économique et socio-culturel, il s'agit de favoriser la concertation, la coordination, la collaboration et le partenariat pour que les populations prennent conscience de la pertinence de la démocratie au sein de la gestion communale.
- au plan de la gouvernance locale participative
 - au fil des mandats locaux, il s'agit de favoriser une participation plus efficiente des organisations de la société civile et des citoyens dans la gestion communale tout en soutenant une amélioration du niveau global d'instruction des élus locaux et la présence des femmes au sein des conseils de collectivités territoriales ;
 - au plan institutionnel, il s'agit i) de renforcer, tout en précisant bien leurs limites avec celles des élus, les fonctions des conseils villageois de développement comme interlocuteurs et partenaires privilégiés lors du processus de planification / programmation des investissements et de gestion déléguée des services publics locaux et ii) de repréciser et baliser les rôles et place de la chefferie coutumière en matière de partenariat avec les instances communales.
- en matière d'appropriation sociale et politique, les défis concernent plusieurs acteurs dont les intérêts peuvent se croiser, s'associer ou s'entrechoquer, selon les questions abordées
 - défi de la confiance des électeurs dans la démocratie locale en lien étroit avec les actions et la stratégie de communication sur la décentralisation ;

- défi de la participation citoyenne en amont des prises de décisions des conseils municipaux sur les questions d'intérêt local et d'identification des priorités et orientations des budgets communaux ;
- défi en aval des décisions des Conseils municipaux, de la reddition publique des comptes de gestion par les édiles locaux ;
- défi du niveau d'appropriation, par les citoyens, des divers sujets en relation avec la décentralisation, à leurs complexités et entrecroisements, qui rendent difficile la préparation et la conduite du plaidoyer et de l'animation locale de l'exercice partisan ;
- défi de l'intérêt effectif des militants des partis politiques par rapport au champ global couvert par la décentralisation.

1.5.5. Défis liés au système de pilotage et de coordination de la décentralisation

Les défis à relever en matière de pilotage et de coordination de la décentralisation sont :

- la stabilisation des cadres et des départements en charge du pilotage de la politique gouvernementale en matière de décentralisation ;
- la volonté constamment réaffirmée par le portage politique, des transferts effectifs des ressources des ministères sectoriels vers les régions et communes et du renforcement des capacités des collectivités territoriales à assurer avec efficience les compétences transférées ;
- la volonté politique de la supervision directe de la Conférence nationale de la décentralisation par le Président du Faso, Chef de l'Etat afin d'ancrer la décentralisation en tant que mode de gouvernance de l'Etat ;
- la nécessité d'opérer un choix sur le mode de désignation du secrétaire permanent à inscrire dans un cadre législatif de manière à faire de lui une autorité indépendante à l'abri des pressions de toute nature ;
- l'opérationnalisation du système national de suivi-évaluation de la décentralisation, complémentaire et coordonné avec ceux couvrant le « développement durable » et le développement économique » ;
- la définition d'une approche de vision partagée publique-privé du développement local, au regard des instruments d'orientation (SNADDT et SRADDT), de pilotage et de programmation (PRD et PCD), combinés à des modalités d'allocations des ressources financières de l'Etat (budget national, projets et programmes sectoriels soutenus par les P.T.F) et d'autres partenaires (fondations, ONG, institutions financières privés /financement participatif et secteur privé) ;
- l'évolution des mécanismes de contrôle de la tutelle vers celui de la légalité, dans l'optique d'une accélération de la mise en œuvre des programmes d'investissement doublée de modalités de contractualisation Etat/Région-Communes pluriannuelles au plan des investissements et de l'assistance à la maîtrise d'ouvrage par les services techniques déconcentrés.

2. Hypothèses d'évolution de la décentralisation

Le champ des hypothèses retenues est circonscrit à des hypothèses « pessimiste », « médiane » et « optimiste ». En effet, la construction de scénarios « possibles » a pour but de balayer le champ des futurs possibles, afin d'identifier des images possibles : (i) optimiste ; (ii) médiane c'est-à-dire dans la continuité du processus qui prévaut actuellement ; (iii) pessimiste c'est-à-dire redoutées et qui permettront d'éclairer des risques et de disposer de balises), de ce que pourrait être l'état de la décentralisation dans 25 ans.

Le contenu de chacun des scénarios n'est pas ce que sera la décentralisation dans 25 ans, pas plus que ce qui est souhaité mais, plus prosaïquement, ce qui est possible. En effet, la décentralisation dans 25 ans sera ce que l'ensemble de ses parties prenantes auront réussi à faire avancer, en termes de réformes et de mise en place de processus renouvelés de management.

De manière volontariste, la description synthétique des hypothèses et questions clés liées de chaque scénario est mentionnée dans le présent référentiel de vision prospective de la décentralisation afin de faciliter le suivi de la Politique nationale, de la stratégie décennale et l'élaboration de la prochaine stratégie décennale.

Tant les hypothèses d'évolution que les scénarios « possibles » portent sur les différentes problématiques identifiées lors de la construction de l'image actuelle de la décentralisation. Les hypothèses et les scénarios sont ensuite regroupés selon les cinq axes thématiques constitués à partir de la consolidation des problématiques entre elles :

- ➔ Axe thématique « gouvernance locale » : enracinement de la démocratie, appropriation sociale et politique et gouvernance locale participative ;
- ➔ Axe thématique « délivrance de services publics locaux par les collectivités territoriale » ;
- ➔ Axe thématique « financement de la décentralisation et du développement local » ;
- ➔ Axe thématique « développement économique local et cohérence territoriale » ;
- ➔ Axe thématique « pilotage, coordination et suivi évaluation du processus de décentralisation ».

2.1 Choix de l'horizon de référence

L'horizon à retenir pour la vision est défini selon les paramètres suivants :

- la qualification des paramètres : elle est effectuée en lien avec les caractéristiques d'une période de programmation/consolidation de l'investissement d'un service public local aux usagers (adduction d'eau potable, électricité) ;
- la projection de l'horizon qui est défini au regard de la durée de mise en œuvre des programmes pour atteindre un taux critique de satisfaction d'un/des services publics locaux. sur la base d'un objectif de satisfaction des besoins à hauteur d'au moins 80% de la population, le pas de temps à considérer est très élevé et dépend des moyens mis en œuvre et de la croissance démographique ;
- des modalités de calcul comprenant soit :
 - un indice composite situé au croisement de diverses durées dépassant la dimension planificatrice, ce qui amène à se projeter au moins au-delà de 15 ans ;
 - un indice calqué sur une durée de profil « prospectif », 20 ans pour la Vision Burkina 2025 finalisée et validée en 2005.

Les critères de quantification effectivement retenus sont :

- un intervalle de cinq années à considérer comme déterminant, sachant qu'il correspond à la fois à celui des mandats électifs, des plans locaux de développement et des programmations de politiques et des projets y afférents ;
- une durée dépassant celle des documents d'orientation de type SNADDT (20 ans).

Le croisement des différents critères ci-dessus amène à proposer de retenir un horizon de 25 ans, ajusté à l'année 2040 pour plus de lisibilité et d'accroche mémorielle.

2.2 Les axes thématiques

2.2.1 Axe thématique « gouvernance locale : enracinement de la démocratie, appropriation sociale et politique et gouvernance locale participative »

La gouvernance locale est un concept né dans un contexte de transformations géopolitiques et idéologiques combinant mondialisation, néo-libéralisme et ouverture. Son exercice impose de recourir à l'utilisation de nombreux instruments conceptuels et opérationnels dont la maîtrise et l'appropriation ne peuvent s'acquérir que progressivement. Tant au niveau des acteurs des collectivités locales, en particulier les élus, qu'à celui des cadres techniques desdites collectivités mais également des cadres des services déconcentrés. Il convient de l'aborder, au regard de l'état des lieux de la décentralisation, sous les trois angles complémentaires de l'enracinement de la démocratie, de la gouvernance participative et de l'appropriation sociale et politique de la décentralisation.

2.2.1.1 En matière d'enracinement de la démocratie

En lien avec les principaux enjeux portés par la problématique « d'enracinement de la démocratie », les questions clés, déclinées en termes d'hypothèses, sont :

- quel mode de scrutin pour les conseillers régionaux et les présidents de conseil de collectivité ?
- comment faire en sorte que les communes se reconnaissent dans l'assemblée régionale ?
- quels sont les déterminants liés à la prise en compte du genre dans le mode de scrutin ?
- quels sont les déterminants liés à la modification des circonscriptions électorales en les ramenant à la commune ?
- comment organiser la démocratie locale pour une participation optimale des citoyens à la vie publique locale ?
- comment rendre opérationnels les conseils villageois de développement opérationnels au regard des conflits de leadership entre élus communaux et bureaux des conseils villageois de développement ?
- quels changements faut-il envisager en matière de définition de la circonscription électorale ?
- quelles sont les finalités et le mode de fonctionnement des différents cadres de concertation ?
- comment permettre aux membres des cadres de concertation d'approprier leurs fonctions et d'exercer opérationnellement leur mandat ?

Les hypothèses d'évolution/scénarios possibles en termes d'enracinement de la démocratie sont formulées conformément au tableau ci-dessous:

Hypothèse pessimiste	Hypothèse médiane	Hypothèse optimiste
Rejet par la population de leur municipalité au regard de services de fonction locale inopérants.	Espoir dans la communalisation en dépit des difficultés de l'Etat et d'auto-responsabilisation des populations du fait de la faiblesse des capacités d'action des collectivités territoriales.	Services publics locaux de qualité délivrés en partenariat avec le secteur privé et / ou des OSC/ONG, en adéquation avec les attentes des populations.

2.2.1.2 En matière de gouvernance locale participative

En lien avec les principaux enjeux portés par la problématique « gouvernance locale participative », les questions clés, à décliner en termes d'hypothèses, sont :

- par quels mécanismes peut-on renforcer les conseils villageois de développement dans l'exercice de la maîtrise d'ouvrage villageoise ?
- par quels mécanismes peut-on rendre effective la mise en œuvre efficace du principe de redevabilité des organes des collectivités au niveau collectif et individuel ?
- quelles propositions d'actions concrètes de dynamisation des commissions permanentes des conseils de collectivités et des cadres de concertation faut-il envisager ?
- sur quels ressorts s'appuyer pour prendre en compte le genre dans le cadre d'une gouvernance locale participative ?
- une « compétition pour l'excellence dans la gouvernance locale » peut-elle contribuer à améliorer durablement la gouvernance locale ?
- comment les partenariats publics privés peuvent-ils devenir une modalité de gestion des services publics locaux et de service public marchand dans le cadre de la mise en œuvre des plans communaux de développement et des plans régionaux de développement ?
- comment évoluer vers des collectivités territoriales de plus en plus viables ?

Les hypothèses d'évolution/scénarios possibles en termes de gouvernance locale participative sont formulées dans le tableau ci-dessous :

Hypothèse pessimiste	Hypothèse médiane	Hypothèse optimiste
Défiance des populations vis-à-vis de leurs conseils municipaux.	Insuffisance de marge de manœuvre des exécutifs locaux pour atteindre les objectifs de leurs plans locaux de développement.	Contractualisation - collectivités territoriales, organisations de la société civile, associations, secteur privé, services techniques déconcentrés- pour améliorer les objectifs de développement.

2.2.1.3 En matière d'appropriation sociale et politique de la décentralisation

En lien avec les principaux enjeux portés par la problématique « appropriation sociale et politique de la décentralisation », les questions clés, déclinées en termes d'hypothèses, sont :

- quel contenu faut-il définir dans l'approche communicationnelle de la décentralisation ?
- quelles stratégies et outils et/ou mécanismes sont à développer à court, moyen et long terme pour une meilleure appropriation sociale et politique de la décentralisation ?
- quels modes de communication /d'animation et de partenariat Etat/ collectivités territoriales / organisation de la société civile adopter pour renforcer l'appropriation sociale et politique ?

Les hypothèses d'évolution/scénarios possibles en termes d'appropriation sociale et politique de la décentralisation sont formulées dans le tableau ci-dessous :

Hypothèse pessimiste	Hypothèse médiane	Hypothèse optimiste
Irréversibilité du processus remise en cause.	Appropriation de la décentralisation se régénère.	Tous les acteurs agissent en référence au cadre de la décentralisation.

2.2.1.4 Présentation et explication des scénarios de l'axe thématique « gouvernance locale : enracinement de la démocratie, appropriation sociale et politique et gouvernance locale participative »

Scénarios possibles de l'axe thématique « gouvernance locale : enracinement de la démocratie, appropriation sociale et politique et gouvernance locale participative »			
Problématiques	Scénario pessimiste	Scénario médian	Scénario optimiste
Enracinement de la démocratie locale	Rejet par la population de leur municipalité au regard des services de fonction locale inopérants.	Espoir dans la communalisation en dépit des difficultés de l'Etat et d'auto-responsabilisation des populations du fait de la faiblesse des capacités d'action des collectivités territoriales.	Services publics locaux de qualité délivrés en partenariat avec le secteur privé et / ou des OSC, en adéquation avec les attentes des populations.
Gouvernance locale participative	Défiance des populations vis-à-vis de leurs conseils municipaux.	Insuffisance de marge de manœuvre des exécutifs locaux pour atteindre les objectifs de leurs plans locaux de développement.	Contractualisation - collectivités territoriales, organisations de la société civile, associations, secteur privé, services techniques déconcentrés- pour améliorer les objectifs de développement.
« Appropriation sociale et politique de la décentralisation »	Irréversibilité du processus remise en cause	Appropriation de la décentralisation se régénère.	Tous les acteurs agissent en référence au cadre de la décentralisation.
Scénarios possibles	Une cohabitation Etat-collectivités territoriales chaotique : <i>Exacerbation des inégalités, perte de repères sociaux</i>	Le challenge d'une gouvernance locale valorisant les énergies locales	Une gouvernance locale en ordre de marche

- **scénario pessimiste: une cohabitation Etat-collectivités territoriales chaotique : Exacerbation des inégalités, perte de repères sociaux:**

Existence de mécanismes clientélistes de partage des responsabilités entre élus locaux et acteurs associatifs (associations COGES de centres de santé, Ecoles, AEP,...) phagocytant l'implication des citoyens usagers par rapport aux services qui les concernent directement ;

Participation démocratique/citoyenne, affichée non comme une simple mobilisation populaire limitée dans le cadre d'un projet mais comme une redistribution des pouvoirs au sein d'une communauté locale sans qu'effectivement les citoyens s'approprient cette fonction.

Partis et formations politiques contre productifs en terme d'enracinement de la décentralisation en ne cherchant pas à former leurs militants sur la place de la décentralisation en matière de démocratie locale

- **scénario médian : Le challenge d'une gouvernance locale valorisant les énergies locales**

La loi n'a pas posé de gardes fous efficaces à la tentation de beaucoup de communes de vouloir s'occuper de tout, sans chercher à optimiser leurs services par des modalités de mutualisation avec d'autres communes limitrophes. En outre, le système fiscal imposé pour financer les communes et les régions s'est révélé peu lisible et a permis à chacune de ces strates d'augmenter son niveau de pression fiscale sans que les citoyens ne puissent arguer par rapport à de possibles dysfonctionnements locaux. Enfin, l'essentiel des ressources des collectivités continue de provenir de dotations de l'Etat, ce qui rompt le lien entre pression fiscale et niveau de dépenses locales.

Le résultat est que la population a laissé, sans la moindre réaction électorale, les collectivités territoriales gonfler leurs niveaux de dépenses de fonctionnement, étant elle-même associée à la gestion via des modalités de cogestion dans plusieurs matières (adduction d'eau, éducation de base et accueil préscolaire, santé communautaire).

L'Etat n'est pas, dans ce processus, excepté de reproches. Il a continué à transférer aux collectivités un nombre croissant de compétences, sans leur donner la capacité de modifier localement des dispositifs nationaux souvent inadaptés, ni leur permettre de privatiser des services qui, contractuellement bien balisés, procureraient des gains financiers.

Dans un jeu, national/local « à qui perd/gagne », les partis politiques mettent au second plan les causes locales préférant travailler sur les enjeux nationaux permettant un accès plus facile aux sphères du pouvoir. Cependant, faute de succès significatifs de bon nombre de politiques étatiques, la « proximité » est de plus en plus mise en avant en tant que réponse basée sur la connaissance du terrain, pour mieux lutter contre la pauvreté et la précarité, pour cibler les besoins de formation professionnelle et la valorisation des potentialités locales. Dans une telle perspective, les communes et les régions doivent pouvoir se financer totalement par des ressources propres, grâce à une fiscalité lisible avec une taxe unique sur les ménages et les entreprises, sans système de subventions publiques, mais avec une contractualisation pluriannuelle Etat-Collectivités territoriales au regard des PCD et PRD de ces dernières.

Parallèlement, la démocratie directe locale se renforce plaçant les communes sous un contrôle populaire actif, consultant la population avant d'adopter tout programme augmentant les impôts, et en plaçant les communes en concurrence fiscale. Ainsi, les habitants de communes trop taxées, pour un retour médiocre, en termes de qualité de service font pression sur leurs élus locaux.

- **scénario optimiste : une gouvernance locale en ordre de marche**

L'usage individuel des technologies de l'information et de la communication (TIC) est pris en compte de façon optimale, par le site Internet portail «Observatoire de la décentralisation», accessibles à travers des applications dédiées à la gouvernance participative, articulée aux enjeux de développement durable. Les citoyens sont ainsi, au quotidien, en contact avec leurs élus locaux à travers les modalités d'exercice et de suivi de l'exécution des services publics locaux (SPL), amenant les militants des partis politiques à s'assurer que les indicateurs de résultats et d'impact concernant ces SPL sont correctement renseignés.

L'éducation civique est une matière considérée comme primordiale dans les programmes scolaires, traitée journalièrement depuis les classes du cycle primaire jusqu'au lycée, éduquant les enfants par rapport à leur futur statut d'adulte citoyen et acteur de la vie sociale et politique de leur lieu de

résidence, défendant des valeurs de démocratie locale. Les partis politiques, où les jeunes n'ont pas peur d'imposer leur agenda pour l'avenir, ont ainsi fait du champ communal et régional l'assise de la construction de leurs orientations et programmes politiques. Ils ont porté le débat politique sur la pertinence d'une spécialisation des compétences entre niveaux de collectivité territoriale, au croisement de la recherche de réduction des dépenses publiques locales et d'une vision de l'aménagement du territoire à l'échelle des bassins de vie économique.

Des approches de développement économique local durable sont construites conjointement par les communes et leur région. Les commandes publiques inscrivent le recours aux « circuits-courts/à l'économie circulaire » comme un paramètre déterminant de leurs appels d'offre.

La délivrance des SPL est fortement tributaire des contextes socioculturels.

Les mandats-programmes des élus locaux doivent dans le cadre de la reddition des comptes annuels, retracer clairement l'évolution des impôts locaux et leur affectation.

2.2.2 Axe thématique « délivrance des services publics locaux »

La production des services publics locaux passe par l'exercice effectif des compétences par le biais d'administrations locales disposant des ressources humaines nécessaires, l'exercice efficace de la maîtrise d'ouvrage publique locale, la coopération décentralisée et le partenariat avec les services techniques déconcentrés de l'Etat, tout en comptant sur l'adhésion et l'implication de toutes les franges de la population

2.2.2.1 Au niveau de l'opérationnalisation du transfert des compétences et des ressources

L'exercice des compétences procède de la dévolution d'un large champ de compétences aux communes et aux régions sur la base d'une répartition cohérente entre l'Etat et les collectivités territoriales. Le partage devra être fait selon le principe de subsidiarité et avec des échéances d'effectivité clairement établies.

En lien avec les principaux enjeux portés par les problématiques « Adoption et application des textes de transfert des compétences et des ressources » et « Stratégie pour une meilleure gestion des compétences et des ressources transférées », les questions clés, déclinées en termes d'hypothèses, sont :

- comment assurer la pertinence des textes de transfert des compétences et des ressources ?
- comment assurer la disponibilité des textes (décrets, arrêtés, protocoles, guides..) et leur appropriation par les collectivités territoriales et les autres acteurs concernés ?
- comment les textes de transfert des ressources (humaines, financières, matérielles) sont appliqués et la dévolution du patrimoine rendue effective par tous les départements ministériels ?
- comment assurer le suivi de l'application des textes de transfert pour garantir l'effectivité et la qualité de l'exercice des compétences par les collectivités territoriales ?
- quelles modalités de gestion des personnels liés aux compétences transférées ?
- quelle organisation des services des collectivités territoriales pour assurer une bonne gestion des compétences et des ressources transférées ?
- quel mode de gestion des services techniques dans les collectivités territoriales pour une gestion cohérente des compétences transférées ?

Les hypothèses d'évolution/scénarios possibles en termes d'opérationnalisation du transfert des compétences et des ressources sont formulées conformément au tableau ci-dessous:

Hypothèse pessimiste	Hypothèse médiane	Hypothèse optimiste
Le transfert des compétences et des ressources n'avance pas et les collectivités territoriales sont dans l'incapacité de les exercer.	Les collectivités territoriales exercent des portions de compétences concédées par l'Etat avec l'appui des services techniques déconcentrés.	Les collectivités territoriales exercent efficacement l'ensemble des compétences liées à leur vocation de développement local au moyen de ressources humaines, financières et matérielles adéquates.

2.2.2.2 Au niveau de la mise en œuvre d'une fonction publique territoriale moderne et attractive

En lien avec les principaux enjeux portés par la problématique « mise en œuvre d'une fonction publique territoriale moderne et attractive », les questions clés, déclinées en termes d'hypothèses, sont :

- comment rendre la fonction publique territoriale attractive et moderne ?
- quels sont les correctifs à apporter aux référentiels juridiques pour une mise en cohérence des effectifs des personnels des collectivités territoriales avec les dispositions prévues par les textes : organigrammes types, recrutement, sélection, formation, évaluation, gestion des carrières, motivations, rémunérations... ?
- existe-t-il un référentiel des emplois et des compétences ?
- existe-il une adéquation entre les compétences et les emplois des personnels ?
- existe-il un décalage entre les textes qui régissent la gestion des carrières du personnel des collectivités territoriales, les procédures de gestion et les pratiques de terrain ?
- quelles sont les stratégies à développer pour apporter une solution aux problèmes de la gestion des carrières des agents des collectivités territoriales ?
- comment sont gérés les plans de mobilité ?
- le plan de formation est-il arrimé à la stratégie nationale de déconcentration administrative ?
- quelle synergie entre les STD et la maîtrise d'ouvrage publique dans les collectivités territoriales ?
- comment prendre en charge la formation et les moyens d'actions des agents des services techniques déconcentrés devant assurer des missions d'assistance et de conseil aux collectivités territoriales ?

Les hypothèses d'évolution/scénarios possibles en termes de fonction publique territoriale sont formulées conformément au tableau ci-dessous:

Hypothèse pessimiste	Hypothèse médiane	Hypothèse optimiste
La fonction publique territoriale demeure embryonnaire, avec des services techniques encore mal organisés, des ressources humaines en effectifs et qualité limités assurant mal les tâches de production des services publics locaux.	La fonction publique territoriale s'appuie sur des organigrammes types, des personnels en effectifs et en qualité plus élevés et est plus apte à assurer ses tâches de production de services publics locaux dans le respect de la règle et des normes.	La fonction publique territoriale est bâtie sur une organisation efficace des services techniques, des ressources humaines bien motivées, en effectifs et qualifications suffisants, et assure pleinement les fonctions de production des services publics locaux, avec la collaboration des autres acteurs locaux.

2.2.2.3 Au niveau de l'exercice efficace de la maîtrise d'ouvrage publique par les collectivités territoriales

L'exercice efficace de la maîtrise d'ouvrage publique locale traite plus spécifiquement de la maîtrise du processus de production et de mise à disposition des services publics locaux en termes de priorisation des besoins, de préparation et d'exécution des marchés publics locaux.

En lien avec les principaux enjeux portés par les problématiques « établissement et mise en œuvre d'une stratégie de renforcement des capacités des collectivités territoriales et modalités de délivrance des services publics locaux » et « réforme des marchés publics pour un meilleur exercice de la maîtrise d'ouvrage locale », les questions clés, déclinées en termes d'hypothèses, sont :

- quelle stratégie de renforcement des capacités des collectivités territoriales pour un exercice de la maîtrise d'ouvrage publique locale propice à la délivrance de services publics locaux ?
- comment se fait la priorisation des investissements dans les collectivités territoriales ?
- comment les collectivités territoriales exécutent les marchés publics locaux ?
- comment mettre à contribution les instruments de l'inter-collectivité pour renforcer la capacité de délivrance des services publics locaux par les collectivités territoriales ?
- comment adapter les textes des marchés publics aux réalités des collectivités territoriales ?
- quel niveau de déconcentration des structures de passation et de contrôle des marchés publics locaux ?

Les hypothèses d'évolution/scénarios possibles de l'exercice efficace de la maîtrise d'ouvrage publique par les collectivités territoriales sont formulées conformément au tableau ci-dessous :

Hypothèse pessimiste	Hypothèse médiane	Hypothèse optimiste
La faible capacité des collectivités territoriales et la lourdeur des marchés publics enlèvent aux collectivités territoriales toute maîtrise de la production des services publics locaux.	Des actions de renforcement des capacités et des modalités de délivrance des services publics locaux fortement encadrées et contrôlées par les services de l'Etat améliorent l'exercice de la maîtrise d'ouvrage publique locale par les collectivités territoriales.	Le renforcement des capacités et la cohérence des modalités de délivrance des services publics locaux permettent aux collectivités territoriales d'exercer pleinement la maîtrise d'ouvrage publique locale au profit des populations.

2.2.2.4 Au niveau de l'assistance technique des collectivités territoriales par les services techniques déconcentrés et l'exercice de la tutelle.

Il se pose le problème de l'accompagnement de l'Etat lequel doit permettre aux STD d'apporter un appui efficace aux CT sans être source de blocage de l'action des collectivités territoriales.

En lien avec les principaux enjeux portés par les problématiques de « l'assistance technique des collectivités territoriales par les services techniques déconcentrés et de l'exercice de la tutelle des collectivités territoriales », les questions clés, pour la déclinaison d'hypothèses, sont :

- quelle organisation des circonscriptions administratives et des services techniques déconcentrés pour un appui technique et un contrôle efficaces aux collectivités territoriales?
- quels moyens financiers alloués aux services techniques déconcentrés pour jouer pleinement leur rôle d'appui technique des collectivités territoriales?
- quelles modalités de gestion des crédits alloués aux services techniques déconcentrés pour optimiser leur utilisation ?
- quelles mesures d'allègement de la tutelle sont envisageables pour renforcer la libre administration des collectivités territoriales et leur efficacité dans la délivrance des services publics locaux?
- comment assurer les contrôles administratifs et juridictionnels pour mieux responsabiliser les élus locaux dans la gestion des affaires locales, à travers le contrôle de légalité ?

Les hypothèses d'évolution/scénarios possibles en termes d'assistance technique des collectivités territoriales par les services techniques déconcentrés et de l'exercice de la tutelle des collectivités territoriales, sont formulées conformément au tableau ci-dessous :

Hypothèse pessimiste	Hypothèse médiane	Hypothèse optimiste
L'inefficacité de l'accompagnement des services techniques déconcentrés et le poids d'une tutelle marquée par le contrôle à priori hypothèquent la libre administration des collectivités territoriales et la gestion efficiente des affaires locales par les élus locaux.	L'amélioration de l'organisation des circonscriptions administratives et des services techniques déconcentrés, ajoutée à l'allègement relatif du contrôle à priori apportent plus d'efficacité dans la gestion des affaires locales par les collectivités territoriales.	La réorganisation des circonscriptions administratives en niveaux pertinents de représentation de l'Etat, la gestion de services techniques communaux et régionaux par les collectivités territoriales, le recours au contrôle de légalité et la rigueur des contrôles administratifs permettent aux élus locaux de gérer efficacement et sans dérive les affaires des collectivités territoriales.

2.2.2.5 Au niveau de la promotion de la coopération décentralisée

En lien avec les principaux enjeux portés par les problématiques de « la promotion de la coopération décentralisée », de la « promotion de l'intercommunalité », du « Renforcement de la coopération transfrontalière », les questions clés, à décliner en termes d'hypothèses, sont :

- comment améliorer les textes de la coopération décentralisée ?

- comment renforcer le cadre de promotion de la coopération décentralisée ?
- quel dispositif de suivi et de capitalisation des actions de la coopération décentralisée mettre en place ?
- comment ouvrir les opportunités du jumelage à un plus grand nombre de collectivités territoriales ?
- comment assurer une plus grande cohésion entre les collectivités territoriales et les comités de jumelage en faveur d'une meilleure contribution au développement local ?
- quelles améliorations sont à apporter aux textes pour clarifier les champs de l'intercommunalité ?
- quel appui apporter aux collectivités territoriales pour la création et l'animation des espaces d'intercommunalité ?
- comment renforcer le cadre juridique pour conforter les dynamiques de coopération transfrontalière ?
- comment créer les conditions pour la généralisation et le renforcement des dynamiques de coopération transfrontalière favorables à la paix et à la solidarité entre les peuples ?

Les hypothèses d'évolution/scénarios possibles en termes de promotion de la coopération décentralisée sont formulées conformément au tableau ci-dessous:

Hypothèse pessimiste	Hypothèse médiane	Hypothèse optimiste
La coopération décentralisée s'enlise dans la mauvaise organisation, la faible capacité des acteurs est en déphasage avec la solidarité entre collectivités territoriales et les priorités du développement local.	Les textes de la coopération décentralisée sont améliorés et les acteurs sont mieux accompagnés en faveur d'une dynamique plus profitable à la solidarité entre collectivités territoriales et au développement local.	La coopération décentralisée, dynamisée au moyen d'une stratégie cohérente permet de valoriser les apports du jumelage, de l'intercommunalité et de la coopération transfrontalière en faveur de la solidarité entre les collectivités territoriales et du développement local.

2.2.2.6 Présentation et explication de l'axe thématique « délivrance des services publics locaux »

Les scénarios possibles de l'axe thématique « délivrance des services publics locaux » se résument conformément au tableau ci-après :

Scénarios possibles de l'axe thématique « délivrance des services publics locaux »			
Problématiques	Scénario pessimiste	Scénario médian	Scénario optimiste
Opérationnalisation du transfert des compétences et des ressources	Le transfert des compétences et des ressources n'avance pas et les collectivités territoriales sont dans l'incapacité de les exercer.	Les collectivités territoriales exercent des portions de compétences concédées par l'Etat avec l'appui des services techniques déconcentrés.	Les collectivités territoriales exercent efficacement l'ensemble des compétences liées à leur vocation de développement local au moyen de ressources humaines, financières et matérielles adéquates.
Fonction publique territoriale	La fonction publique territoriale demeure embryonnaire, avec des	La fonction publique territoriale s'appuie sur des organigrammes types, des	La fonction publique territoriale est bâtie sur une organisation efficace des services techniques,

	services techniques encore mal organisés, des ressources humaines en effectifs et en qualité limitées assurant mal les tâches de production des services publics locaux.	personnels en effectifs et en qualité plus élevés et est plus apte à assurer ses tâches de production de services publics locaux dans le respect de la règle et des normes.	des ressources humaines bien motivées, en effectifs et qualification suffisants, et assure pleinement les fonctions de production des services publics locaux, avec la collaboration des autres acteurs locaux.
Exercice efficace de la maîtrise d'ouvrage publique par les collectivités territoriales	La faible capacité des collectivités territoriales et la lourdeur des marchés publics enlèvent aux collectivités territoriales toute maîtrise de la production des services publics locaux.	Des actions de renforcement des capacités et des modalités de délivrance des services publics locaux fortement encadrées et contrôlées par les services de l'Etat améliorent l'exercice de la MOPL par les collectivités territoriales.	Le renforcement des capacités et la cohérence des modalités de délivrance des services publics locaux permettent aux collectivités territoriales d'exercer pleinement la maîtrise d'ouvrage publique locale au profit des populations.
Assistance technique des CT par les STD et l'exercice de la tutelle	L'inefficacité de l'accompagnement des services techniques déconcentrés et le poids d'une tutelle marquée par le contrôle à priori hypothèquent la libre administration des collectivités territoriales et la gestion efficiente des affaires locales par les élus locaux.	L'amélioration de l'organisation des circonscriptions administratives et des services techniques déconcentrés, ajoutée à l'allègement relatif du contrôle à priori apportent plus d'efficacité dans la gestion des affaires locales par les collectivités territoriales.	La réorganisation des circonscriptions administratives en niveaux pertinents de représentation de l'Etat, la gestion de services techniques communaux et régionaux par les collectivités territoriales, le recours au contrôle de légalité et la rigueur des contrôles administratifs permettent aux élus locaux de gérer efficacement et sans dérive les affaires des collectivités territoriales.
Promotion de la coopération décentralisée	La coopération décentralisée s'enlise dans la mauvaise organisation, la faible capacité des acteurs est en déphasage avec la solidarité entre collectivités territoriales et les priorités du développement local.	Les textes de la coopération décentralisée sont améliorés et les acteurs sont mieux accompagnés en faveur d'une dynamique plus profitable à la solidarité entre collectivités territoriales et au développement local.	La coopération décentralisée, dynamisée au moyen d'une stratégie cohérente permet de valoriser les apports du jumelage, de l'intercommunalité et de la coopération transfrontalière en faveur de la solidarité entre les collectivités territoriales et du développement local.
Scénarios possibles de l'axe thématique/	Les CT, sans capacité d'exercice de la MOPL, sans l'appui cohérent des STD et incapables de valoriser les apports de la coopération décentralisée, peinent à donner satisfaction dans la délivrance des SPL	Les CT, avec des capacités d'exercice de la MOPL renforcées, un appui plus cohérent des STD et l'exploitation relative des avantages de la coopération décentralisée, améliorent quelque peu leur efficacité dans la délivrance des SPL	Les CT sont pleinement capables d'exercer les compétences transférées et, par l'exercice de la MOPL, outre la contribution des STD et de la coopération décentralisée, donnent entièrement satisfaction dans la délivrance des services publics locaux
Caractérisation	Des collectivités territoriales moribondes	Des collectivités territoriales sous perfusion	Des collectivités territoriales en plein régime

- **scénario pessimiste : des collectivités territoriales moribondes**

Avec une Fonction publique territoriale en souffrance, de faibles capacités d'exercice de la maîtrise d'ouvrage locale, sans appui des STD, une coopération décentralisée infructueuse et le poids de la tutelle, les CT peinent à exercer les compétences transférées partiellement et ne donnent pas satisfaction dans la délivrance des services publics locaux.

- **scénario médian : des collectivités territoriales sous perfusion**

Les CT, avec des capacités d'exercice de la MOPL renforcées, un appui plus cohérent des STD et l'exploitation relative des avantages de la coopération décentralisée améliorent quelque peu leur efficacité dans la délivrance des SPL.

Cependant, elles ne disposent pas d'une autonomie de gestion sans l'appui efficient des STD. Elles sont soutenues à bout de bras par l'Etat et les partenaires techniques et financiers et leur situation n'est guère soutenable.

- **scénario optimiste: des collectivités territoriales en plein régime**

Les collectivités territoriales ont su optimiser l'exercice de leurs responsabilités en externalisant, par conventions, les missions techniques à même d'être exercées par des instances représentatives des OSC ou dans le cadre de Partenariat public-privé (PPP). En outre, les dotations de l'Etat sont restées en adéquation avec le coût des compétences transférées et les besoins réels des CT.

Leur position est à même de se consolider si les dispositifs de redevabilité apparaissent assez transparents, aux yeux des citoyens, pour maintenir ces modalités de gestion, en partie déléguées, avec des agents de la FPT qui savent dialoguer avec les usagers et exploiter les moyens de la coopération décentralisée pour renforcer leurs capacités d'intervention dans le développement local.

2.2.3 Axe thématique « financement de la décentralisation »

Le financement de la décentralisation fait intervenir plusieurs acteurs au centre desquels, on trouve :

- les collectivités territoriales qui, à travers la mobilisation de leurs ressources propres, devront être à même de pouvoir accroître leur autonomie financière ;
- l'Etat, qui apporte les ressources financières nécessaires à l'exercice des compétences transférées ;
- les partenaires techniques et financiers, à travers l'aide publique au développement ;
- la coopération décentralisée;
- le secteur privé, les marchés financiers et la diaspora ;
- autres acteurs...

2.2.3.1 En matière d'effectivité du transfert des ressources financières aux collectivités territoriales

En lien avec les principaux enjeux portés par la problématique « d'effectivité du transfert des ressources aux collectivités territoriales », les questions clés, à décliner en termes d'hypothèses, sont :

- quel est le coût de réalisation des compétences transférées?
- quelle stratégie faut-il mettre en œuvre pour un transfert approprié des ressources financières aux collectivités territoriales ?
- comment assurer l'effectivité des transferts de ressources ?

Les hypothèses d'évolution/scénarios possibles en termes d'effectivité du transfert des ressources aux collectivités territoriales sont formulées conformément au tableau ci-dessous :

Hypothèse pessimiste	Hypothèse médiane	Hypothèse optimiste
Les transferts existants manquent de cohérence, contribuent à accentuer les déséquilibres entre collectivités territoriales et ne permettent pas d'assurer l'exercice des compétences transférées.	Les ressources financières transférées ne couvrent qu'une portion limitée des charges d'exercices des compétences transférées	Une stratégie de transfert permettant de couvrir à 100% les charges d'exercice des compétences transférées et de corriger le déséquilibre entre collectivités territoriales est adoptée dans le cadre d'une loi de programmation

2.2.3.2 En matière d'accroissement des ressources propres des collectivités territoriales et d'élargissement de leurs compétences fiscales

En lien avec les principaux enjeux portés par la problématique « d'accroissement des ressources propres des collectivités territoriales et d'élargissement de leurs compétences fiscales », les questions clés, déclinées en termes d'hypothèses, sont :

- comment optimiser la mobilisation des ressources propres des collectivités territoriales ?
- quel niveau de compétences en matière fiscale faut-il accorder aux collectivités territoriales ?

Les hypothèses d'évolution/scénarios possibles en termes d'accroissement des ressources propres des collectivités territoriales et d'élargissement de leurs compétences fiscales sont formulées conformément au tableau ci-dessous :

Hypothèse pessimiste	Hypothèse médiane	Hypothèse optimiste
Seules les communes de Ouagadougou et Bobo Dioulasso présentent une certaine autonomie financière.	Uniquement quelques communes urbaines sont autonomes financièrement et la souveraineté fiscale est très limitée.	Les collectivités territoriales sont autonomes financièrement et disposent d'une souveraineté fiscale accrue.

2.2.3.3 En matière de mobilisation efficace des appuis extérieurs et de coordination des interventions

En lien avec les principaux enjeux portés par la problématique de « mobilisation efficace des appuis extérieurs et de coordination des interventions », les questions clés, déclinées en termes d'hypothèses, sont :

- quels mécanismes mettre en place pour mobiliser de manière efficace les financements extérieurs au profit de la décentralisation et du développement local ?
- comment obtenir l'efficacité de ces financements ?
- quels mécanismes mettre en place pour mobiliser de manière efficace les financements au titre de la coopération décentralisée ?
- comment obtenir l'efficacité de ces financements ?

Les hypothèses d'évolution/scénarios possibles en termes de mobilisation efficace des appuis extérieurs et de coordination des interventions sont formulées conformément au tableau ci-dessous :

Hypothèse pessimiste	Hypothèse médiane	Hypothèse optimiste
Les partenaires techniques et financiers se retirent de la décentralisation, faute de volonté politique de l'Etat et les instances en charge de réguler la coopération décentralisée restent soumises aux vicissitudes des relations interpersonnelles.	L'Etat inscrit la décentralisation dans ses politiques prioritaires et continue de mobiliser des financements extérieurs des partenaires technique et financier, mais la gestion de ces financements est sans effet réel sur le développement des CT et la coopération décentralisée ne s'intègre pas toujours dans les plans locaux de développement.	Une instance spécialisée est mise en place pour la mobilisation des ressources des partenaires techniques et financiers, et reçoit 100% des financements des partenaires technique et financier, impactant positivement le développement local. Un cadre de gouvernance unifié et opérationnel permet le suivi de la coopération décentralisée.

2.2.3.4 En matière de mobilisation et remboursement des emprunts souscrits sur le marché bancaire et financier

En lien avec les principaux enjeux portés par la problématique de « mobilisation et remboursement des emprunts souscrits sur le marché bancaire et financier », les questions clés, déclinées en termes d'hypothèses, sont :

- quels mécanismes mettre en place pour faciliter l'accès des collectivités territoriales à l'emprunt sur le marché bancaire, les marchés financiers ainsi qu'aux financements innovants ?
- quels mécanismes mettre en place pour assurer le remboursement des emprunts contractés par les collectivités territoriales ?

Les hypothèses d'évolution/scénarios possibles en termes de mobilisation et remboursement des emprunts souscrits sur les marchés bancaire et financier sont formulées conformément au tableau ci-dessous :

Hypothèse pessimiste	Hypothèse médiane	Hypothèse optimiste
Aucune instance spécialisée n'est instituée et aucune commune n'arrive à lever des emprunts sur le marché bancaire et le marché des capitaux.	Le Fonds Permanent de Développement des Collectivités Territoriales est restructuré et un guichet spécialisé est mis en place pour traiter de la question des emprunts des collectivités territoriales.	Une instance spécialisée est mise en place et accompagne les communes urbaines, rurales et les régions pour l'accès aux emprunts suivant leurs capacités.

2.2.3.5 En matière de bonne gouvernance financière et contrôle des risques fiduciaires

En lien avec les principaux enjeux portés par la problématique de « bonne gouvernance financière et contrôle des risques fiduciaires », les questions clés, déclinées en termes d'hypothèses, sont :

- quels mécanismes de redevabilité faut-il instaurer entre l'Etat et les collectivités territoriales pour assurer l'efficacité de la dépense?
- quels mécanismes de redevabilité faut-il instaurer entre les élus locaux et les citoyens?
- quels aménagements faut-il apporter pour fluidifier la chaîne de la dépense au niveau local ?

Les hypothèses d'évolution/scénarios possibles en termes de bonne gouvernance financière et contrôle des risques fiduciaires sont formulées conformément au tableau ci-dessous :

Hypothèse pessimiste	Hypothèse médiane	Hypothèse optimiste
Aucune relation contractuelle et de redevabilité n'existe, ni entre l'Etat et les collectivités territoriales, ni entre les collectivités territoriales et les citoyens.	Les relations contractuelles et la redevabilité ne sont pas opérationnalisées.	Des relations contractuelles et de redevabilité sont établies entre les collectivités territoriales et l'Etat, entre collectivités territoriales et citoyens.

2.2.3.6 Présentation et explication de l'axe thématique « financement de la décentralisation »

Les scénarios possibles de l'axe thématique « financement de la décentralisation » se résument conformément au tableau ci-après :

Scénarios possibles de l'axe thématique « financement de la décentralisation »			
Problématiques	Scénario pessimiste	Scénario médian	Scénario optimiste
Adéquation des transferts de ressources de l'Etat aux charges liées aux compétences transférées aux collectivités territoriales	Les transferts existants manquent de cohérence, contribuent à accentuer les déséquilibres entre collectivités territoriales et ne permettent pas d'assurer l'exercice des compétences transférées	Les ressources transférées ne couvrent qu'une portion limitée des charges d'exercices des compétences transférées	Une stratégie de transferts permettant de couvrir à 100% les charges d'exercice des compétences transférées, et de corriger le déséquilibre entre collectivités territoriales, dans le cadre d'une Loi de programmation
Accroissement des ressources propres des collectivités territoriales et élargissement de leurs compétences fiscales	Seules les communes de Ouagadougou et Bobo-Dioulasso présentent une certaine autonomie financière	Uniquement quelques communes urbaines sont autonomes financièrement et la souveraineté fiscale est très limitée	Les collectivités territoriales sont autonomes financièrement et disposent d'une souveraineté accrue
Mobilisation efficace des appuis extérieurs et la coordination des interventions	Les partenaires techniques et financiers se retirent de la décentralisation, faute de volonté politique de l'Etat et les instances en charge de réguler la coopération décentralisée restent soumises aux vicissitudes des relations interpersonnelles.	L'Etat inscrit la décentralisation dans ses politiques prioritaires et continue de mobiliser des financements extérieurs des partenaires technique et financier, mais la gestion de ces financements est sans effet réel sur le développement des CT et la coopération décentralisée ne s'intègre pas toujours dans les plans locaux de développement	Une instance spécialisée est mise en place pour la mobilisation des ressources des partenaires technique et financier, et reçoit 100% des financements des partenaires technique et financier, impactant positivement le développement local. Un cadre de gouvernance unifié et opérationnel permet le suivi de la coopération décentralisée
Bonne gouvernance financière et contrôle des risques fiduciaires	Aucune relation contractuelle et de redevabilité n'existe, ni entre l'Etat et les collectivités territoriales, ni entre les collectivités territoriales et les citoyens	Les relations contractuelles et la redevabilité ne sont pas opérationnalisées	Des relations contractuelles et de redevabilité sont établies entre les collectivités territoriales et l'Etat, entre collectivités territoriales et citoyens
Scénarios possibles	<i>Les collectivités territoriales sous perfusion</i>	<i>Les collectivités territoriales chancelantes</i>	<i>Les collectivités territoriales autonomes financièrement</i>

- **scénario pessimiste : les collectivités territoriales sous perfusion**

Ce scénario suppose que les collectivités territoriales sont entièrement dépendantes et n'arrivent pas à exercer leurs compétences. Elles sont soutenues à bout de bras par l'Etat et les partenaires techniques et financiers et leur situation n'est guère encourageante. En effet, l'insuffisance, les mauvaises répartitions et gestion des ressources destinées à la décentralisation et au développement local exacerbent les conflits locaux, créent une décentralisation sous perfusion et compromettent ainsi la délivrance de services publics locaux de qualité.

- **scénario médian : les collectivités territoriales chancelantes**

Ce scénario suppose que les collectivités territoriales sont toujours à la recherche de leur équilibre. Elles manquent de stabilité et leur situation financière demeure fragile. Elles exercent seulement certaines de leurs compétences, disposent de ressources propres limitées et restent très

dépendantes de l'Etat et des partenaires techniques et financiers; ce qui ne permet que la délivrance partielle des services publics locaux et un développement économique local limité. Elles n'arrivent pas à associer le secteur privé à la dynamique du financement local ni d'ailleurs la diaspora et ne peuvent profiter des opportunités nouvelles de financement liées à la mondialisation et à la régionalisation. En fin de compte, on assistera à un processus de décentralisation à deux vitesses avec en tête, un groupe réduit de collectivités territoriales autonomes et la grande majorité de collectivités territoriales notamment rurales toujours dépendantes des aides extérieures.

- **scénario optimiste : les collectivités territoriales autonomes financièrement**

Ce scénario suppose que les collectivités territoriales disposent de compétences élargies et de capacité financière suffisante et pérenne grâce à la mobilisation optimale des ressources propres, à l'apport soutenu de transferts de ressources de l'Etat en phase avec les compétences transférées, à un recours efficace au financement des partenaires techniques et financiers et à l'utilisation de mécanismes innovants de financement combinant les ressources des marchés, du secteur privé et de la diaspora.

Il met l'accent sur l'existence de dispositifs efficaces de gestion et de redevabilité pour assurer la délivrance des services publics locaux de qualité et du développement économique local, et conforte la bonne gouvernance financière locale. Les collectivités territoriales sont autonomes financièrement, mobilisent de manière stratégique tous les financements potentiels, et délivrent les services publics locaux de qualité tout en impulsant le développement local. C'est le scénario idéal qui répond au souci d'autonomie financière des collectivités territoriales.

2.2.4 Axe thématique « développement économique local et cohérence territoriale »

L'économie nationale est formée par un ensemble d'économies locales imbriquées. Elle se traduit par des échanges organisés localement, entre une ville-pôle et son hinterland rural. Ensuite, de proche en proche, ces bassins économiques s'articulent pour former une toile à l'intérieur des frontières nationales et enfin s'étendent au-delà sous régional « pays frontière ».

Les économies inscrites dans ces « bassins » forment ainsi le tissu économique de base pour le développement du marché local, national, voire sous régional, avec des perspectives de développement dont les revenus et l'impact sur l'emploi sont placés à des niveaux supérieurs à ceux des produits d'exportation et d'extraction. S'il y a une connexion au marché mondial, celle-ci tend à maintenir le pays dans une économie de rente (filères agricoles d'exportation et mines principalement) sans latitude pour influencer sensiblement sur les évolutions des cours des matières considérées.

A côté de cet état de fait, des mutations sont perceptibles. Même s'il s'agit de signaux faibles, des économies locales se structurent: sous forme de filières productives, de branches socioprofessionnelles porteuses de stratégie (formation continue, partenariats internationaux).

L'entrée sur le marché de capitaux « participatifs » et d'investisseurs « éthiques » est un autre signal à suivre. C'est donc de la solidité et de la compétitivité des économies locales que dépendent largement la solidité et la compétitivité de l'économie nationale.

2.2.4.1 Modalités d'exercice du transfert de la compétence relative au développement économique local et à la planification

En lien avec les principaux enjeux portés par la problématique des « modalités d'exercice du transfert de la compétence relative au développement économique local et à la planification », les questions clés, déclinées en termes d'hypothèses, sont :

- comment prendre en compte la dimension « développement économique local » dans les stratégies de la décentralisation ?
- quel partage des rôles entre les collectivités territoriales et l'Etat dans la promotion du développement économique local et régional ?
- quel contenu donner à la compétence relative au « développement économique et à la planification » ? et quel partage des rôles entre les collectivités territoriales (communes et régions) et l'Etat?
- quels mécanismes institutionnels sont à mettre en place pour la promotion du développement économique local?

Les hypothèses d'évolution/scenarios possibles en termes de modalités d'exercice du transfert de la compétence relative au développement économique local et à la planification sont formulées conformément au tableau ci-dessous :

Hypothèse pessimiste	Hypothèse médiane	Hypothèse optimiste
Les collectivités territoriales n'intègrent pas la dimension économique dans leurs programmes régionaux et locaux.	Les collectivités territoriales n'exercent que partiellement la compétence développement économique local.	Les collectivités territoriales exercent pleinement leurs compétences sur le développement économique, grâce à des pôles de développement et ont établi des conventions claires avec l'Etat.

2.2.4.2 Territorialisation des politiques publiques et du développement économique local

En lien avec les principaux enjeux portés par la problématique de la « territorialisation des politiques publiques et du développement local », les questions clés, déclinées en termes d'hypothèses, sont :

- comment susciter une réelle appropriation des outils de planification (PNDES, SNADDT, PLD et SRADDT, SPAT, SDAU, ...) tout en assurant leur articulation ?
- quelles approches spécifiques de planification, de choix des projets d'investissements et d'impulsion du développement économique local sont à envisager ?
- quelles stratégies à mettre en place pour la territorialisation des politiques publiques ?
- quels types d'investissements faut-il réaliser au niveau des collectivités territoriales pour la promotion du développement économique local ?

Les hypothèses d'évolution/scenarios possibles en termes de territorialisation des politiques publiques et du développement local sont formulées conformément au tableau ci-dessous :

Hypothèse pessimiste	Hypothèse médiane	Hypothèse optimiste
Aucune approche structurée de territorialisation des politiques sectorielles ni de développement économique local n'est mise en œuvre.	Mise en œuvre des politiques sectorielles par les services techniques déconcentrés, sans articulation avec celles de développement économique local, expérimentées seulement dans le cadre de programmes à différents échelons territoriaux	Politiques sectorielles déclinées au regard des schémas de développement économique local de chaque région et mises en œuvre dans le cadre des contrats de Plan Etat-Région, à travers les PLD.

2.2.4.3 Participation du secteur privé et de la diaspora au développement économique local

En lien avec les principaux enjeux portés par la problématique de « la participation du secteur privé et de la diaspora au développement économique local », les questions clés, déclinées en termes d'hypothèses, sont :

- quels dispositifs mettre en place pour promouvoir la participation du privé local aux marchés publics ?
- comment favoriser la participation du secteur privé au développement économique local ?
- quels dispositifs mettre en place pour promouvoir les partenariats public-privé au niveau des collectivités territoriales ?
- comment favoriser la participation de la diaspora au développement économique local ?

Les hypothèses d'évolution/scénarios possibles en termes de *participation du secteur privé et de la diaspora au développement économique local* sont formulées conformément au tableau ci-dessous:

Hypothèse pessimiste	Hypothèse médiane	Hypothèse optimiste
Le secteur privé et la diaspora ne participent pas à la dynamique locale, et leurs actions restent concentrées sur les deux centres actuels de Ouagadougou et Bobo-Dioulasso.	Le secteur privé et la diaspora apportent une contribution limitée au développement régional et communal, et reste embryonnaire au niveau local.	Le secteur privé et la diaspora sont, pour les collectivités territoriales, des acteurs majeurs du développement économique local grâce à un cadre favorable.

2.2.4.4 Au niveau de la gouvernance foncière

En lien avec les principaux enjeux portés par la problématique de « la gouvernance foncière », les questions clés, déclinées en termes d'hypothèses, sont :

- quels mécanismes faut-il mettre en place pour une meilleure gestion des aménagements urbains ?

- quels mécanismes faut-il mettre en place pour une meilleure gestion des aménagements ruraux ?
- quelles orientations faut-il définir pour la gestion du foncier rural ?
- comment opérationnaliser les structures de gestion foncière mises en place dans les communes ?
- quelles modalités pour une tenue efficiente des registres fonciers au service du règlement des litiges ?

Les hypothèses d'évolution/scénarios possibles en termes de gouvernance foncière sont formulées conformément au tableau ci-dessous :

Hypothèse pessimiste	Hypothèse médiane	Hypothèse optimiste
Désordre et cahot social, fruit d'une gestion foncière inadaptée aux enjeux d'une ville « durable » et de campagnes « productives »	La gestion du foncier urbain et celle du foncier rural restent un domaine qui ne répond que partiellement aux attentes des différentes catégories d'utilisateurs	Les causes « foncier rural à gérer durablement », et « foncier urbain à optimiser » sont traduites dans les faits par les communes avec l'appui de l'Etat

2.2.4.5 Présentation et explications de l'axe thématique « développement économique local et cohérence territoriale »

Les scénarios possibles de l'axe thématique « développement économique local et cohérence territoriale » se résument conformément au tableau ci-après :

Scénarios possibles de l'axe thématique « développement économique local et cohérence territoriale »			
Problématiques	Scénario pessimiste	Scénario médian	Scénario optimiste
Modalités d'exercice du transfert de la compétence relative au développement économique « et à la planification »	Les collectivités territoriales n'intègrent pas la dimension économique dans leurs programmes régionaux et locaux.	Les collectivités territoriales n'exercent que partiellement la compétence développement économique local.	Les collectivités territoriales exercent pleinement leurs compétences sur le développement économique, grâce à des pôles de développement et ont établi des conventions claires avec l'Etat.
Territorialisation des politiques publiques et du développement économique local	Aucune approche structurée de territorialisation des politiques sectorielles ni de développement économique local n'est mise en œuvre.	Mise en œuvre des politiques sectorielles par les services techniques déconcentrés, sans articulation avec celles de développement	Politiques sectorielles déclinées au regard des stratégies de développement économique local de chaque région et mises en œuvre dans le cadre des contrats de Plan Etat-Région, à

		économique local, expérimentées seulement dans le cadre de programmes à différents échelons territoriaux	travers les PRD et PCD.
Participation du secteur privé et de la diaspora au développement économique local	Le secteur privé et la diaspora ne participent pas à la dynamique locale, et leurs actions restent concentrées sur les deux centres actuels de Ouagadougou et Bobo-Dioulasso.	Le secteur privé et la diaspora apportent une contribution limitée au développement régional et communal, et reste embryonnaire au niveau local.	Le secteur privé et la diaspora sont, pour les collectivités territoriales, des acteurs majeurs du développement économique local grâce à un cadre favorable.
Problématique de la gestion foncière	Désordre et cahot social, fruit d'une gestion foncière inadaptée aux enjeux d'une ville « durable » et de campagnes « productives »	La gestion du foncier urbain et celle du foncier rural restent un domaine qui ne répond que partiellement aux attentes des différentes catégories d'utilisateurs.	Les causes « Foncier rural à gérer durablement », « foncier urbain à optimiser » sont traduites dans les faits par les Communes avec l'appui de l'Etat.
Scénarios possibles	<i>L'absence d'orientation et de coordination de la dynamique de développement économique local empêche la constitution de pôles de développement.</i>	<i>Une politique de développement économique local conçue par l'Etat et portée par une dynamique d'acteurs locaux (collectivités territoriales, secteur privé, diaspora) est mise en œuvre.</i>	<i>Les collectivités territoriales exercent pleinement leurs compétences de développement économique local impliquant le secteur privé et la diaspora.</i>
Caractérisation	<i>La gouvernance économique grippée</i>	<i>Le challenge à portée de mains</i>	<i>La synergie positive entre acteurs</i>

- **scénario pessimiste: la gouvernance économique grippée**

Le Burkina Faso sait capitaliser et exploiter les expériences innovantes étrangères probantes. Il adapte son corpus législatif et réglementaire et fait preuve d'innovation pour tendre vers une adéquation entre demande d'habitat et offre immobilière tant dans l'environnement urbain que dans les communes rurales.

Cependant, une combinaison de facteurs réduit à des opérations symboliques, l'application de ces lois foncières et d'aménagement urbain. Le développement économique local en subit l'impact. Sans disposer d'infrastructures aménagées à la hauteur des besoins des entreprises en termes de qualité, et avec une politique de développement économique local conçue à partir d'en haut, les investisseurs étrangers se détournent de la destination Burkina Faso pour investir.

- **scénario médian : le challenge à portée de mains**

Le réseau des villes capitales régionales, plus quelques autres centres urbains tendent vers une population cumulée qui représente plus de 60% de celle du pays. Loin d'être une entrave au développement économique, l'urbanisation y permet la création de valeur ajoutée sur de nombreux produits de différentes filières du secteur primaire et des services. L'urbanisation, au-delà d'être une de ses conditions, constitue ainsi l'un des plus puissants vecteurs de ce développement économique.

Mais, sans urbanisme directeur ni instrument de planification stratégique en adéquation avec le cadre socio-économique et le droit foncier, la satisfaction de tous les besoins reste un vœu pieu. Le peu de lisibilité sur l'offre de surfaces de logement, en équipements, en zones d'activités économiques et en services (écoles, services sanitaires et sociaux, aires de loisirs), tout comme en matière d'infrastructures de transport et de localisation des zones naturelles, freine les velléités d'investissements structurants.

- **scénario optimiste: la synergie positive entre acteurs**

Etat et collectivités territoriales assurent une réflexion continue sur le développement économique local en matière de réflexion rétrospective et de prospective économique et territoriale. Des modalités de dialogue et de prise de décision paritaire permettent de rendre les stratégies appropriées par toutes les forces vives, décideurs politiques et investisseurs. Administration étatique en charge de l'urbanisme, exécutifs des agglomérations, experts de l'aménagement foncier, responsables associatifs et professionnels de l'urbanisme, de l'architecture, de l'environnement et de l'agriculture, ont su vulgariser les enjeux et faire adopter des décisions difficiles à accepter (eu égard aux styles de vie dominant) sur les questions de forme urbaine, de mixité sociale, de mobilité et de localisation des différents types d'activités.

Grâce à la maximisation des potentialités des sols entre les fonctions habitat, production et conservation, la population suit les organisations de la société civile dans leurs actions de lobbying/plaidoyer vis-à-vis de l'Etat et du Parlement pour protéger les zones naturelles sensibles et adopter des normes favorables à un habitat bio climatique basé sur des expérimentations innovantes réalisées à l'échelle sous régionale.

2.2.5 Axe thématique « pilotage et suivi évaluation de la décentralisation »

Modalité venue de la sphère économique et passée dans la sphère politique, la gouvernance d'une politique se place sur le plan de la manière de gouverner à l'échelon étatique, dans une optique d'amélioration des rapports entre pouvoir public et administrés. Relativement à la décentralisation, elle s'applique à un terrain complexe. (Complexe, eu égard au large spectre des acteurs que cette gouvernance politique implique, chacun avec une autonomie de pensée et portant des stratégies d'action propre à son positionnement institutionnel).

La gouvernance de la décentralisation doit ainsi être abordée sur une base qui est tout sauf une machinerie. Elle constitue un système qui doit être analysé en termes de dynamiques interinstitutionnelles se traduisant opérationnellement par des modalités de partenariat entre les instances parties prenantes.

Cette gouvernance de la décentralisation répond à une volonté d'améliorer l'efficacité de l'action publique, et corollairement, de réduire globalement les coûts d'administration à l'échelon local. Sa portée politique et sociale, véhicule des choix : approche du Partenariat-Public-Privé, du développement économique local, du rôle et tâches administrations centrales avec les transferts des compétences, etc.

Il s'agit également d'intégrer le fait que cette gouvernance répond à deux logiques qui pour partie sont antinomiques : conduire une réforme des institutions publiques centrales et déconcentrées pour limiter les entraves au bon fonctionnement des collectivités territoriales, et d'un autre côté renforcer les mécanismes de régulation pour réduire les risques de dysfonctionnement des collectivités territoriales.

Devant prendre en considération ces deux logiques d'action, le cadre de pilotage/suivi-évaluation/orientation de la décentralisation doit associer, de façon équilibrée, toutes les parties prenantes du « système décentralisation » : autorités publiques, forces vives de la nation, secteur privé, organisations de la société civile, ONG, leaders d'opinion, universitaires, syndicats, autorités traditionnelles et religieuses.

Dans cette perspective, les fonctions de l'Etat devront être affinées pour évoluer vers un rôle de facilitation, d'animation et de régulation, tout comme celles des associations faitières des collectivités territoriales (AMBF et ARBF) afin de les positionner comme de véritables stratèges et interfaces entre les collectivités territoriales et l'Etat pour traduire en enjeux et champs de réflexion les problèmes rencontrés par leurs membres.

2.2.5.1 Au niveau du pilotage et de la coordination du processus de décentralisation

En lien avec les principaux enjeux portés par la problématique du « pilotage et de la coordination du processus de décentralisation », les questions clés, déclinées en termes d'hypothèses, sont :

- quelles réformes opérer pour une efficacité dans le portage politique, le pilotage stratégique et la pérennité de la décentralisation ?
- quelles orientations définir pour une meilleure coordination des actions de décentralisation ?

Les hypothèses d'évolution/scénarios possibles en termes de pilotage du processus de décentralisation sont formulées conformément au tableau ci-dessous :

Hypothèse pessimiste	Hypothèse médiane	Hypothèse optimiste
Léthargie du pilotage et de la coordination	Pilotage et coordination en quête d'une voie de salut.	Pilotage et coordination en phase avec les services techniques déconcentrés et au service des défis de la décentralisation.

2.2.5.2 Au niveau de l'opérationnalisation du système national de suivi évaluation de la décentralisation

En lien avec les principaux enjeux portés par la problématique de « l'opérationnalisation du système national de suivi évaluation de la décentralisation », les questions clés, déclinées en termes d'hypothèses, sont :

- quels changements apporter au suivi évaluation de la décentralisation ?

- quelles réformes pour encadrer les rôles et responsabilités des acteurs du suivi évaluation ?
- quels appuis sont nécessaires aux différents échelons du système de suivi évaluation pour un fonctionnement optimal ?
- comment assurer une mobilisation des ressources et un financement régulier du suivi évaluation de la décentralisation ?
- comment renforcer les capacités techniques des acteurs du suivi évaluation de la décentralisation afin qu'ils exercent efficacement leurs rôles et responsabilités ?

Les hypothèses d'évolution/scénarios possibles en termes d'opérationnalisation du système national de suivi évaluation de la décentralisation sont formulées conformément au tableau ci-dessous :

Hypothèse pessimiste	Hypothèse médiane	Hypothèse optimiste
Un système de suivi évaluation ne produisant pas des informations utiles au pilotage de la décentralisation.	Un système de suivi évaluation partiellement efficace mais encore isolé du cadre du suivi évaluation des politiques sectorielles.	Un système de suivi évaluation performant complémentaire et travaillant en synergie avec les autres cadres de suivi-évaluation des référentiels de développement.

2.2.5.3 Présentation et explication de l'axe thématique « pilotage et suivi évaluation de la décentralisation »

Les scénarios possibles de l'axe thématique « pilotage et suivi évaluation de la décentralisation » se résument conformément au tableau ci-après :

Scénarios possibles de l'axe thématique « pilotage et suivi évaluation de la décentralisation »			
Problématiques	Scénario pessimiste	Scénario médian	Scénario optimiste
Pilotage et coordination du processus de décentralisation	Léthargie du pilotage et de la coordination	Pilotage et coordination en quête d'une voie de salut	Pilotage et coordination en phase avec les services techniques déconcentrés et au service des défis de la décentralisation
Opérationnalisation du système de suivi évaluation	Un système de suivi évaluation en manque d'incitations et de capacités	Un système de suivi évaluation faiblement productif (boiteux)	Un système de suivi évaluation en vitesse de croisière
Scénarios possibles	Un pilotage et une coordination inefficients de la décentralisation reposant sur un système de suivi évaluation ne produisant pas des informations utiles au pilotage de la décentralisation.	Un pilotage et une coordination limités de la décentralisation reposant sur un système de suivi évaluation partiellement efficace mais encore isolé du cadre du suivi évaluation des politiques sectorielles.	Un pilotage et une coordination pleinement efficaces reposant sur un système de suivi évaluation performant, complémentaire et travaillant en synergie avec les autres cadres de suivi évaluation des référentiels de développement.
	Des dispositifs de	Des dispositifs de pilotage et	Des dispositifs de pilotage et de suivi

	pilotage et de suivi de la décentralisation en panne de capacités.	de suivi de la décentralisation à la recherche d'une meilleure efficacité.	de la décentralisation en pleine vitalité
--	---	---	--

- **scénario pessimiste : des dispositifs de pilotage et de suivi de la décentralisation en panne de capacités**

Ce scénario correspond à une non-opérationnalisation des orientations, des réformes et des décisions initiées pour impulser la décentralisation. Une telle léthargie pourrait survenir à cause des facteurs suivants : (i) le poids de l'inertie du système global de l'administration centrale, (ii) la perception de la décentralisation comme « politique sectorielle » du Ministère en charge de la décentralisation plutôt qu'une approche transversale et intersectorielle qui doit fédérer et mettre en synergie les stratégies et efforts sectoriels, ce qui bloquera les initiatives de collaboration entre ministères et structures. Compte tenu de ces facteurs limitants, les initiatives entreprises par les structures de pilotage (CONAD) et de coordination (SP-CONAD) ne parviennent pas à se concrétiser. Ainsi, le pilotage et la coordination de la décentralisation sont en léthargie tandis que le système de suivi évaluation est en manque d'incitations et de capacités pour être efficaces. En conséquence, les inspirations qui doivent nourrir les réformes et les capacités pour les mettre en œuvre ne sont pas en place. Ce scénario s'explique par l'absence de portage politique de la décentralisation et le manque d'engagement de la part des plus hautes autorités de l'Etat envers cette réforme fondamentale.

- **scénario médian: des dispositifs de pilotage et de suivi de la décentralisation à la recherche d'une meilleure efficacité**

Ce scénario traduit une évolution dans laquelle seulement certaines réformes et décisions en matière de pilotage et de coordination sont mises en œuvre. Cependant, les inerties et autres facteurs de blocage sont encore importants à tel point que toutes les initiatives et réformes acceptées ne sont pas mises en œuvre. Dans ces conditions, le pilotage et la coordination cherchent les voies pour vaincre les obstacles et devenir efficaces. De même, les efforts d'orientation, de mise en synergie des acteurs et de dynamisation du suivi évaluation de la décentralisation n'aboutissent pas à tous les résultats escomptés. Plusieurs inerties et blocages limitent l'efficacité des réformes et initiatives de dynamisation. Certains réglages doivent encore être opérés pour trouver des marques d'excellence et d'efficacité. Ces résultats mitigés s'expliquent par le faible portage politique de la décentralisation assumé timidement par le ministère en charge de la décentralisation.

- **scénario optimiste : des dispositifs de pilotage et de suivi de la décentralisation en pleine vitalité**

Dans ce scénario, des solutions ou des voies de contournement ont été trouvées et mises en œuvre pour faire bouger les inerties et franchir les obstacles. Ainsi, les décisions, orientations et réformes proposées par les instances et organes de pilotage et de coordination sont mises en œuvre. Le pilotage et la coordination sont efficaces et leurs résultats sont en phase avec les besoins et les services de la décentralisation. Le système de pilotage, de coordination et de suivi évaluation est pleinement efficace parce que le processus de décentralisation bénéficie d'un portage politique au plus haut niveau institutionnel de l'Etat, celui du Président du Faso et de l'Assemblée Nationale.

3. La déclinaison des scénarios globaux/pertinents

Ces scénarios résultent, du point de vue sémantique, de la consolidation des éléments de caractérisation des scénarios « possibles » sur chacun des cinq axes thématiques, sous une forme synthétique visant à la fois, à être imagée, facile à comprendre et symbolique.

En outre, en termes de contenu, ces scénarios « globaux/pertinents » doivent traduire les liens entre les scénarios « possibles » sur chacun des cinq axes thématiques, la somme des éléments constitutifs de ces derniers devant signifier et porter chacun des trois scénarios « globaux/pertinents »).

3.1. Qualification des scénarios globaux/pertinents, par combinaison des scénarios « possibles »

Une démarche qui passe par la réponse à la question : que peut-il advenir qui soit de nature à modifier un processus de mise en œuvre d'une politique de décentralisation ?

La démarche de qualification des scénarios globaux ou pertinents est la suivante :

- chacun des trois types de scénarios (optimiste, médian et pessimiste) résulte d'une exploration (analyse et interactions entre scénarios « possibles »). Ces trois scénarios ne présentent donc pas un profil de scénario normatif, avec vocation à supporter une décision, un choix pour un futur voulu. Ce sera là le scénario constitutif de la vision prospective de la décentralisation ;
- les trois scénarios « globaux/pertinents » obtenus traduisent des dynamiques contrastées, portées par des énergies plus ou moins positives ou négatives (en d'autres termes génératrices d'avancées ou, au contraire, forces de destruction) ;
- un contenu qui se suffit à lui-même pour informer sur les conséquences de sa potentielle mise en application ;
- leur vocation n'est pas de faire l'exégèse de leur caractérisation mais de fournir de la matière à des décideurs, en l'espèce publics, mais également privés, en tant que parties prenantes de la mise en œuvre d'une politique de décentralisation ;
- la déclinaison de leurs images symboliques servira aux parties prenantes précitées pour disposer d'arguments dans la phase de préparation de prise de décision, pour renforcer leurs capacités d'anticipation, guider leur action ou convaincre des adversaires.

Tableau récapitulatif des scénarios possibles :

Des scénarios « possibles » thématiques (<i>Hypothèses d'évolution</i>) aux scénarios globaux/pertinents		
Le scénario « pessimiste »	Le scénario « médian »	Le scénario « Optimiste »
<i>Délivrance de services publics locaux</i>		
Des collectivités territoriales qui peinent à exercer les compétences transférées, ne donnant pas satisfaction aux populations dans la délivrance des services publics locaux, faute de personnels compétents et d'une coopération décentralisée fructueuse	Des collectivités territoriales, sans les ressources pour exercer pleinement les compétences transférées, cherchent à enrainer des partenariats féconds à travers la coopération décentralisée et avec les organisations de la société civile, les ONG et le secteur privé pour délivrer des services publics locaux de qualité	Des collectivités territoriales agissant en réseau, sont autonomes pour fournir des services publics locaux de qualité et accessibles, avec du personnel « en partage » motivé et une coopération décentralisée qui apporte un savoir-faire et mise en perspective pour piloter des réformes
Collectivités territoriales inopérantes	Collectivités territoriales en quête de partenariats efficaces	Collectivités territoriales matures pour évoluer sereinement vers l'avenir
<i>Développement économique local, cohérence territoriale et gouvernance foncière</i>		
Une absence de portage et de coordination inter-acteurs, une sécurisation foncière problématique, Etat- collectivités territoriales -privés-diaspora annihilant toute dynamique de développement économique local	Stratégie de développement économique local et de cohérence territoriale (SDELCoT), conçue par les Régions, autour de filières porteuses, où les collectivités territoriales accompagnent le secteur privé et mobilisent la diaspora, reste à articuler avec les politiques sectorielles et sur le foncier	Des collectivités territoriales stratégiques, disposant de réserves foncières, impulsent des politiques de développement économique local et de cohérence territoriale, portées par le privé avec l'appui de la diaspora, et mises en œuvre via une contractualisation pluriannuelle Etat- collectivités territoriales
Régression, la gouvernance économique est grippée	Tâtonnement, le challenge économique est à portée de mains	Rayonnement, la synergie positive entre acteurs prévaut
<i>Financement de la décentralisation</i>		
Une situation où les collectivités territoriales entièrement dépendantes, n'arrivent pas à exercer leurs compétences, faute de ressources suffisantes destinées à la décentralisation et au développement local, d'une mauvaise répartition et d'une gestion déficiente exacerbant les conflits locaux, et crée une décentralisation sous perfusion	Des collectivités territoriales qui exercent certaines compétences, disposent de ressources propres limitées mais restent dépendantes de l'Etat, des partenaires technique et financier, sans construction de partenariat public privé et sans accès aux marchés financiers, obérant toute autonomie pour agir en stratégies du devenir de leur territoire	Des collectivités territoriales qui exercent l'ensemble des compétences transférées et disposent de capacités financières suffisantes et pérennes, grâce à la mobilisation optimale des ressources propres et à l'utilisation de mécanismes innovants de financement, dans le cadre de dispositifs efficaces de gestion et de redevabilité pour délivrer des services publics locaux de qualité et accompagner le développement économique local

Des collectivités territoriales sous perfusion	Des collectivités territoriales chancelantes	Des collectivités territoriales autonomes financièrement
<i>Gouvernance locale participative, enracinement de la démocratie et appropriation sociale et politique</i>		
Absence de collaboration entre les acteurs locaux et défiance des populations vis-à-vis de leurs conseils municipaux et régionaux	Les exécutifs locaux exercent difficilement leurs responsabilités avec une faible participation des autres acteurs (OSC, STD, autorités coutumières et religieuses, populations etc.)	Excellent partenariat entre les acteurs locaux (collectivités territoriales, OSC/ONG, Associations, secteur privé, STD, etc.) pour booster le développement local.
<i>Une cohabitation Etat- collectivités territoriales chaotique : une exacerbation des inégalités et une perte de repères sociaux</i>	<i>Le challenge d'une gouvernance locale valorisant les énergies locales</i>	<i>Une gouvernance locale en ordre de marche</i>
<i>Pilotage et coordination de la politique de décentralisation</i>		
Léthargie du pilotage / coordination de la décentralisation avec un système de S&E en manque d'incitations et de capacités.	Pilotage et coordination en quête d'une voie de salut avec un système de S&E faiblement productif	Pilotage et coordination en phase avec les services de la décentralisation appuyés par un système de S&E en vitesse de croisière.
<i>Administration centrale arc-boutée sur son pouvoir</i>	<i>Etat porteur d'un dessein pour l'avenir</i>	<i>Etat stratège et coopératif avec CT, secteur privé et diaspora</i>
<i>Une décentralisation prise en otage le temps de nouvelles féodalités Le pouvoir local en panne</i>	<i>Une volonté politique pour porter la décentralisation Le temps de l'espérance et des incertitudes à lever</i>	<i>Une décentralisation irradiante Le Bond en avant Le pouvoir local en marche</i>

3.2. Leurs images symboliques : déclinaison d'un profil de situation possible à l'horizon de 25 ans

Chacun de ces trois scénarios se décline par une explication de la représentation qu'il véhicule, accompagnée d'un tableau synthétisant ses constituants issus des scénarios « possibles » et spécifiant ses éléments de symbolisme.

- scénario n° 1/pessimiste : **une décentralisation prise en otage, le temps de nouvelles féodalités, le pouvoir local en panne.**
- scénario n° 2 /médian: **une volonté politique de porter la décentralisation, le temps de l'espérance et des incertitudes à lever.**
- scénario n° 3/optimiste : **une décentralisation irradiante, le pouvoir local en marche, le bond en avant.**

3.3.La description des trois futurs « possibles »

3.3.1. Scénario n° 1 : une régression avec une décentralisation prise en otage, le temps de nouvelles féodalités se traduisant par un pouvoir local en panne

Ce scénario se caractérise par le fait que le pouvoir central a transféré aux collectivités territoriales les compétences nécessaires pour agir démocratiquement et promouvoir le développement de leurs localités. Cependant, les élus locaux, par manque de capacités, ou par manque de réelle volonté, se sont accaparés du pouvoir sans discernement et sans appropriation de son cadre réglementaire. Les autres parties prenantes s'étant sentis écartés, voire exclus, n'y adhèrent plus. Le terrain est alors libre pour toute forme de dérapage du pouvoir local qui se transforme progressivement en un pouvoir féodal déniaient toute vertu démocratique et profitant au maximum des pouvoirs transférés par l'autorité centrale.

- **Une décentralisation prise en otage**

Individualisme et incivisme constituent des feuilles de route pour les citoyens mettant ainsi en péril l'intérêt général et la promotion de la décentralisation.

Libre cours est donné à l'expression de formes de comportements centrifuges et aux forces vives qui les portent.

Les populations laborieuses ne comprennent plus à quoi peuvent servir leurs impôts. Ceux qui exerçaient des activités commerciales ferment leurs établissements pour travailler dans la clandestinité. La défiance entre les équipes municipales (une fois installées) et la population annihile toutes les formes de partenariat communes-société civile par rapport à la gestion des services publics locaux (SPL). Les bourgs des communes rurales et les quartiers des villes ne bénéficient plus d'entretien et les immondices non traités génèrent des risques de santé publique.

Les conseils régionaux sont ignorés par les exécutifs communaux aboutissant à l'absence de mise œuvre des Plans annuels d'Investissement (PAI) des Régions, faute de conventions d'exécution avec des communes pour disposer de terrains titrés appartenant auxdites Communes pour réaliser les investissements programmés.

- **Le temps de nouvelles féodalités**

Le pouvoir local s'émiette, chacun des maires s'affiche comme le maître d'un territoire à défendre, avec des positions belliqueuses vis-à-vis de ses homologues des communes limitrophes, au regard de litiges sur leur « frontière »/limite commune non bornée, soutenant chacun les conseils villageois de développement des villages directement concernés.

Des alliances entre élus de plusieurs communes se construisent, sur des bases partisans, au-delà des circonscriptions administratives, dans le seul dessein de troubler l'épanouissement de projets/de consolidation de filières de production dans les Communes qui géographiquement les séparent.

Des maires font alliance avec les chefferies traditionnelles pour créer des rapports de forces par rapport aux agents de l'administration territoriale.

Les fondements ethniques sont remis en avant par des politiciens, surfant sur les pertes de repères et de confiance dans l'autorité (centrale comme locale) et se traduisent par un refuge dans les seules valeurs où l'on se reconnaît, à savoir celles de son village d'origine.

- **Le pouvoir local en panne**

A l'échelon local, les relations entre parties prenantes de la décentralisation (Corps préfectoral, Elus locaux et Secrétaire général de la Mairie, organisations de la société civile locales) se limitent aux contacts induits par l'application stricte du cadre législatif et réglementaire (CGCT, CGI, Etat civil,...) impliquant l'une ou l'autre des parties.

Aucun dialogue, ni dynamiques partagées entre les collectivités territoriales et le secteur privé local n'émerge au service du développement économique local.

La déprime économique induit une déprime sociale sur laquelle les pouvoirs locaux n'ont aucune prise. Les populations s'installent dans le « chacun pour soi » et chacun pense d'abord à sa sécurité et à celle de ses biens, se dotant des moyens d'auto-défense et réglant ses litiges par la force, sans chercher à ester en justice. L'application des lois de la jungle est aux portes des villes.

3.3.2. Scénario n° 2/médian: une volonté politique de porter la décentralisation, le temps de l'espérance et des incertitudes à lever

Ce scénario s'inscrit dans le prolongement du Cycle II de la décentralisation. Les autorités gouvernementales expriment une volonté politique pour porter la décentralisation mais n'ont pas trouvé et actionné les ressorts nécessaires pour amener l'administration centrale à mettre en œuvre les réformes qu'elle a elle-même construites de manière inclusive puis adoptées.

Dans un environnement sous régional sous tension, déstabilisé par des conflits localisés et une insécurité récurrente, les burkinabè tentent de maintenir ce qui a fait le ciment de leur société, historiquement parlant, leurs valeurs sociétales cardinales.

- **Une volonté politique de porter la décentralisation**

- les plus hautes autorités affichent la décentralisation comme l'une des priorités cardinales de la politique étatique et l'assemblée nationale, porteuse elle-même d'une stratégie de renforcement de ses fonctions d'évaluation des politiques publiques et de l'allocation des crédits votées par ses députés, ceux-ci sont l'étendard de cette volonté réformatrice ;
- l'administration centrale projette, annonce des stratégies par rapport à ses différentes politiques, mais en termes d'exécution des inerties apparaissent, qui retardent les calendriers projetés par le gouvernement ;
- à l'échelon territorial, les OSC et les partis politiques véhiculent une image biaisée de la réalité de la PND. Ces acteurs assurent un rôle passif et non proactif.

Le séquençage, qui permet de saisir la durée nécessaire à leur pleine application, est sans effective territorialisation et articulation avec les Plans Régionaux de Développement et les Plans Communaux de développement.

Des lois-programmes sont annoncés dans différents secteurs impactés au niveau des transferts de compétences, particulièrement en matière de services sociaux de base (Santé, Adduction d'eau potable, Education primaire et secondaire) mais tardent à se concrétiser faute de personnels en nombre et qualité suffisante dans les STD et sans véritable volonté de les faire aboutir, conscient des changements radicaux de fonction que cela traduit pour eux.

- **Le temps de l'espérance et des incertitudes à lever**

Les politiques publiques pouvant rapprocher le pays des standards sous régionaux dans des domaines moteurs pour la croissance et la création d'emplois (économie, numérique, recherche appliquée & innovation), ne ressortent pas, de façon lisible, dans des orientations stratégiques qui ouvrent au PPP et montre son efficience.

Les cadres de concertation des OSC et les autres instances de réflexion (think-tank) n'ont pas pris à bras le corps leur rôle de co-leader en matière de recherche de méthodes et stratégies capable d'accélérer le déploiement de politiques publiques qui imposent la confiance et créent un climat social serein et un Etat de droit susceptible d'attirer des investisseurs privés qui jouent sur la concurrence potentielle entre pays CEDEAO à même d'effectuer des arbitrages dans leur choix de localisation;

3.3.3. Scénario n° 3/optimiste : une décentralisation irradiante, le pouvoir local en marche, le bond en avant

Ce scénario traduit un Burkina-Faso où l'équilibre est trouvé entre un Etat stratège qui régule, projette, impulse, capitalise, évalue et partage des vues pour un avenir de croissance durable et des collectivités territoriales qui ont su embrasser l'entièreté de leurs missions, pilotant et organisant en harmonie avec leurs forces vives la mise en valeur de leurs potentialités locales.

C'est un scénario de progrès qui voit les protagonistes de la gouvernance locale savoir s'écouter et avancer ensemble, en se respectant les uns les autres, dans l'optique d'une fertilisation croisée de leurs apports et compétences respectives. S'appuyant sur les valeurs de la société, à l'échelon local, ils tirent avantage du fait qu'ouverts sur le monde, les Burkinabè peuvent exploiter les dites valeurs pour nouer des liens profitables et durables dans le cadre des nouvelles formes prises par l'économie, s'appuyant sur le recours aux modes d'échanges virtuels, via la téléphonie mobile et l'internet.

- **Une décentralisation irradiante**

Le symbole de l'irradiation suggère, dans son mode de déploiement, tout azimut, que la décentralisation se fait en agissant à la fois sur de multiples facteurs qui, par leurs interférences et combinaisons, éclairent d'un visage nouveau l'état du monde local. Se répandant en tous sens, l'irradiation laisse des traces durables, profondes, présentes pendant des décennies et que nul ne peut l'oublier. Enfin elle éclaire avec vigueur, vers le lointain, donnant l'assurance d'une ouverture sur le monde.

- **Le Bond en avant**

Les Régions collectivités territoriales se coordonnent, sous l'égide de leur association nationale (ARBF), pour que leurs stratégies respectives s'alignent au regard de leurs filières de production majeures, afin qu'elles ne se fassent pas concurrence en investissant en doublon sur des infrastructures de formation professionnelle, des plateformes d'innovation technologiques, en lien avec les besoins de compétences desdites filières porteuses. Les effets qui résultent de leurs interventions coordonnées sont des changements qualitatifs des mentalités, dans le sens (*déjà projeté dans l'étude prospective Burkina 2025*) de l'acquisition et de l'appropriation des

connaissances scientifiques et technologiques. En animant le partage avec les structures professionnelles faîtières des filières majeures de chacune d'elles, (et non plus par l'Etat), les Régions se chargent elles-mêmes de valoriser ces ressources technologiques.

Concernant le portage et l'ajustement de politiques d'ingénierie de services au bénéfice des filières de production régionales, les Régions revendiquent à l'Etat un co-leadership²¹, réclamant une ingénierie de services de plus en plus pointue et réactive nécessitant, de fait, des plateformes d'innovation technologiques et de recherche et développement qui disposent de capacités de veille technologique/intelligence économique aussi performantes que celles d'autres économies locales, dans les mêmes domaines, dans d'autres pays de la zone CEDEAO et ailleurs dans le monde.

Les infrastructures de transport régionales²² créent une toile d'araignée efficace pour relier les différentes régions au corridor que constitue l'axe Abidjan-Cotonou, desservant directement six (6) régions du Burkina. Avec l'aménagement de hub/ports secs dans les 6 pôles urbains chefs-lieux de région (Banfora, Bobo-Dioulasso, Koudougou, Ouagadougou, Kaya et Dori) les produits des filières exportatrices bénéficieront d'avantages comparatifs, en termes de coûts de transport depuis ces régions et celles les plus proches.

Le programme mobilisateur « *pays frontière* » de l'UMEOA a généré des dynamiques sous régionales dans différentes filières économiques (particulièrement dans les domaines agro-alimentaires, des services –énergie solaire et biomasse-, de l'ingénierie cinématographique et de l'éco-tourisme), renforçant la qualité de l'offre burkinabè, offre s'affirmant en se positionnant sur des produits de « niches » via le déploiement de politiques régionales d'appui à la mise en place de labels (sous forme d'Indicateur Géographique Protégé/ou Appellation d'Origine Contrôlée) pour des produits d'origine agricoles.

- **Le pouvoir local en marche**

Cette image traduit une situation où le processus de décentralisation, approprié par tous les acteurs concernés, connaît des avancées significatives grâce notamment à l'opérationnalisation des compétences transférées accompagnées du transfert des ressources idoines au profit des collectivités territoriales. Elles exercent efficacement la MOPL et délivrent des services publics de qualité et accessibles. Ces dernières disposent ainsi de moyens et de capacités pour promouvoir le développement local et susciter l'adhésion de toutes leurs forces vives autour des projets conçus conjointement :

- les élus portent et traduisent opérationnellement leur volonté d'accompagner des dynamiques partenariales public-privé ;
- les organisations de la société civile sont des partenaires stratégiques des communes et des régions qui contribuent, par des stratégies spécifiques, à renforcer la qualité de l'action citoyenne dans le cadre d'activités co-construites avec les collectivités territoriales puis gérées via des conventions juridiques, sous diverses formes, impliquant les organisations de la société civile dans la gestion et/ou le suivi-évaluation de leurs activités ;

²¹ Plus particulièrement dans le cadre des mises en réseau impulsées par la Commission Collectivités Territoriales de l'UMEOA, via ses Programmes mobilisateurs.

- ²² Il s'agit de routes économiquement stratégiques dont la réalisation et la gestion sont concédées à des opérateurs privés, dans le cadre de partenariat public privé.

- les communes et leur région ont déployé des stratégies pour renforcer des filières de production sur tous les maillons des chaînes de valeur, intégrant la dimension Marketing territorial. Elles s'appuient sur les instruments législatifs et réglementaires à leur disposition (marchés publics locaux, appel à projets innovants,...), pour susciter elles-mêmes l'innovation et montrer l'exemple en achetant du « fait local » dans le cadre des marchés publics ou à travers l'application de cahiers des charges ayant inscrit le principe directeur des circuits-courts (Manger burkinabè) et du contrôle qualité sur les produits des commandes publiques (cuisines collectives, cantines d'écoles, collèges, lycées, ...).

4. Les options de la décentralisation à 25 ans

Les déterminants essentiels de la vision prospective de la décentralisation à 25 ans tirent leurs fondements de la dynamique nationale, sous régionale et internationale et font ressortir les principaux défis/enjeux à relever.

Dans cette optique, comment cette vision a-t-elle été formulée ? Quel contenu donne-t-on à cette vision ? Quels peuvent être les facteurs de succès de la vision ?

4.1. Contextualisation/mise en perspective

4.1.1. L'environnement national

L'environnement national est marqué par :

- une amélioration de l'incidence de pauvreté²³ passée à 40,1 % en 2014 contre 46,9 % en 2009, soit un gain de près de 7 points et un recul de 14,5% en termes de variation au plan national. mais ce recul de la pauvreté comporte de sévères disparités entre milieu urbain et milieu rural²⁴ d'une part, entre régions²⁵ d'autre part. il s'agit en effet d'une pauvreté à dominance rurale avec une incidence de pauvreté en milieu rural de 47,5% contre 13,7% en milieu urbain. la pauvreté rurale contribue à 92% à l'incidence de la pauvreté nationale.
- les pesanteurs et le défi de la lutte contre une pauvreté qui ne régresse pas dans les campagnes et s'impose dans les zones périphériques (*à statut foncier précaire*) des agglomérations (de Ouagadougou et Bobo-dioulasso) ;
- la vision des populations sur le plan politique, à travers les plaidoyers des organisations de la société civile : stratégies projetées en matière de gouvernance démocratique et de décentralisation à mettre en parallèle avec le défi d'une jeunesse de plus en plus

²³L'incidence de la pauvreté est la proportion des pauvres dans une population donnée, généralement au niveau national.

²⁴ INSD (novembre 2015). Enquête multisectorielle continue (EMC) de 2014.

²⁵Parmi les régions, celle du Centre-Est abrite de loin moins pauvres (9,3%). Cette région est suivie du Sahel (21%), des Cascades (22%) et des Hauts-Bassins (34%). Les régions abritant plus de pauvres sont le Nord (70,4%), la Boucle du Mouhoun (59,7%) et le Centre-Ouest (51,7%). Par ailleurs, 60% des pauvres vivent dans les cinq régions que sont : le Nord, la Boucle du Mouhoun, le Centre-Ouest, le Centre-Nord et l'Est.

nombreuse en âge de travailler et qui, faute de perspectives, risque de devenir une « bombe à retardement » en terme social ;

- une dégradation de la situation sécuritaire caractérisée par la montée de l'extrémisme violent et des manifestations fréquentes d'attaques et des enlèvements et ;
- une bonne documentation de cet environnement national grâce à l'existence de documents d'orientation (SNADDT, SRADDT), et de planification ainsi que des politiques transversales : pôles de croissance, liens sociaux et pauvreté, forces vives locales, filières de production et emploi, accès et couverture internet,... ;
- l'étude nationale prospective « Burkina 2025 », et sa traduction, à court terme, dans un PNDES quinquennal visant à générer de la croissance économique et de la création d'emplois ;
- l'analyse structurelle du « système burkinabè » : de sa configuration aux macro-thèmes prospectifs, base de construction des scénarios de la Vision « Burkina 2025 ».

4.1.2. L'environnement sous régional

La place du Burkina Faso dans l'environnement sous régional est caractérisée par :

- les risques de contagion sinon de déport des conflits armés dans plusieurs pays limitrophes qui imposent vigilance et stratégies complémentaires d'intervention de l'Etat et des entités communales ;
- le positionnement économique dans l'espace CEDEAO, où les avantages comparatifs du Burkina-Faso ne ressortent sur aucun des domaines concurrentiels en raison de la surenchère des coûts des facteurs et de l'environnement de production ;
- Le développement rapide du maillage des pays limitrophes avec le haut débit Internet, qui peut fragiliser encore plus l'économie burkinabè. ;
- un marché sous régional où les barrières inter-pays tendent vers l'effacement, ce qui favorisera de plus en plus les échanges au sein de l'espace UMEOA et CEDEAO tout comme l'application des règles de convergences en matière prudentielle et de fiscalité, en particulier locale.

4.1.3. L'environnement international

Il se caractérise par :

- l'évolution du contenu et des modalités de mise en application des Objectifs de développement durable (ODD) et l'option d'une stratégie allant vers la recherche de plus d'autonomie en matière énergétique à l'échelon national via le local, type de stratégies soutenues par la communauté internationale et susceptible de compenser la baisse tendancielle de l'Aide publique au développement (APD), via des mécanismes comme le « rachat de droit carbone » ;
- la prise en compte des changements climatiques par la construction de stratégies de résilience tant au plan des productions du secteur primaire qu'à celui du cadre de vie pour maintenir la population dans des conditions de vie supportables au regard des températures ;
- les contraintes de l'APD dont les ressources restent lourdes à mettre en œuvre et absorbent les énergies de l'administration ;

- les prémices de perspectives, à surveiller et à savoir saisir, au plan de l'accès à de nouveaux profils de fonds mobilisables sous le couvert de modes de financement alternatif/participatif;
- la problématique des flux migratoires vers les pays occidentaux avec pour conséquences la réduction de l'aide publique au développement et son orientation vers d'autres priorités

4.2. Enjeux

- **Par rapport à l'environnement national :** i) une reconnaissance de l'importance des liens sociaux; ii) une implication de la jeunesse dans le processus de construction du développement économique local; iii) une CONAD efficiente en termes de suivi-évaluation et exploitation des expérimentations «de terrains» par les partenaires au développement ;iv) une clarification et la reconnaissance par les élus locaux de la place et du rôle de la région par rapport aux communes en matière d'impulsion et de coordination des investissements en matière économique.
- **Par rapport à l'environnement sous régional :** i) un développement économique local inscrit dans des perspectives de complémentarité et d'intégration sous régionale ;ii) une coopération transnationale et de profil « pays frontière » générateur de nouvelles dynamiques économiques ; ii) les effets des conflits armés et de la sécurité des personnes sur différentes frontières,...
- **Par rapport à l'environnement international :** i) la maîtrise d'un cadre ancré dans des valeurs sociétales au regard de l'ouverture du pays aux outils technologiques et à son inscription dans l'économie-Monde ; ii) la mise à niveau sur les standards régionaux et mondiaux de la «bande passante» pour l'Internet ; iii) la capacité des élus locaux à exercer une « *diplomatie des collectivités territoriales* » ouvrant la voie à la création d'un climat de confiance au niveau des partenaires économiques et investisseurs étrangers (*privés et de la finance participative*); iv) la mobilisation technique et l'implication financière de la diaspora autour de programmes stratégiques et innovants pour les économies locales.

4.3. Caractérisation de la vision

La vision prospective de la décentralisation pour le Burkina Faso est ainsi formulée :

« Des collectivités territoriales performantes délivrent des services publics locaux de qualité et accessibles, impulsent un développement local inclusif et durable et animent une démocratie locale ancrée dans le substrat socio-culturel ».

Cette vision est ancrée sur les collectivités territoriales. Elle donne une image de collectivités territoriales ayant pris toute la mesure de leur mission et qui se sont organisées pour répondre aux attentes de leurs populations, notamment en offrant des services sociaux de base de qualité à des hommes et à des femmes en capacité de les acquérir grâce au revenu généré par leurs activités économiques basées sur la valorisation des potentialités locales. La vie politique et sociale dans les communes et les régions est soutenue par une démocratie locale qui n'a pas rejeté les valeurs

traditionnelles positives de la société burkinabè. Les organes élus des collectivités territoriales s'appuient sur une administration locale efficace dans l'exercice de la maîtrise d'ouvrage locale et sur des mécanismes assurant l'autonomie financière au moyen de ressources propres des collectivités territoriales, des ressources de l'Etat, des ressources extérieures et de financements alternatifs, dans un cadre de portage politique fort et un pilotage concerté de la décentralisation.

4.3.1 Architecture de la vision

Cette vision se caractérise par une architecture qui repose sur :

- **deux semelles ou racines** comportant d'une part, une gouvernance locale inclusive des territoires, avec des acteurs locaux ayant foi en la décentralisation, d'autre part un portage politique fort et un pilotage concerté de la politique de décentralisation, avec une synergie des acteurs ;
- **deux ressorts (piliers ou tronc)**, indicateurs d'évolution et de performance, comprenant d'une part des mécanismes de financement qui mixent les ressources fiscales locales, les financements publics et les partenariats financiers privés intérieurs et extérieurs et d'autre part une maîtrise d'ouvrage publique locale (MOPL) efficiente ;
- **des produits attendus (résultats)** incluant d'une part les populations bénéficiant de services publics locaux de qualité et accessibles, d'autre part un développement économique local durable inclusif et équilibré, servi par un réseau maillé de pôles urbains régionaux valorisant leurs terroirs communaux, à partir d'une gestion foncière optimale, d'une appropriation de l'innovation et d'une ouverture sur le monde.

Cette Vision est à apprécier au regard de la dynamique qu'elle porte, illustrée par le schéma ci-dessous.

Une délivrance de services publics locaux de qualité et accessibles et Un développement économique local durable articulé avec la cohérence territoriale et l'ouverture sur le monde		Ses Résultats /Fruits
<i>Une maîtrise d'ouvrage publique locale efficiente</i>	<i>Des mécanismes de financement consolidés</i>	Ses Ressorts/ Tronc
Une gouvernance locale inclusive	Un Pilotage (portage, coordination et Suivi-Evaluation) de la politique, paritaire	Semelles/Racines

4.3.2 Structure de la vision prospective au regard des axes thématiques

La vision prospective à 25 ans de la décentralisation du Burkina Faso est à la fois « volontariste » et portée par une orientation dans laquelle se retrouve l'ensemble des acteurs. Cette vision a été

construite à partir de la synthèse des visions formulées au niveau de chacun des cinq axes thématiques qui la structurent en prenant en compte tous les «possibles», en cherchant, par axe thématique, à tendre, à travers leurs différents éléments constitutifs, vers des scénarios «optimistes» et en prenant garde, en parallèle, à réduire, le mieux possible, les probabilités de survenance des scénarios «pessimistes».

Le tableau ci-après décliné, présente le contenu de la vision formulée pour chacun des axes thématiques.

Vision de la décentralisation à 25 ans	
Axe thématique	Contenu
Délivrance des services publics locaux	Des collectivités territoriales performantes, exerçant un champ de compétences élargi, en s'appuyant sur une fonction publique territoriale attractive, par l'exercice efficace d'une maîtrise d'ouvrage publique de qualité et la valorisation des apports d'une coopération décentralisée fructueuse, délivrent des services publics locaux de qualité et accessibles.
Financement de la décentralisation	Des collectivités territoriales suffisamment nanties en ressources propres et capables de mobiliser des ressources alternatives pour maîtriser leur devenir à travers des mécanismes assurant la synergie avec les forces vives locales et la mutualisation des moyens entre collectivités territoriales.
Développement économique local et cohérence territoriale	Promotion, par les collectivités territoriales, d'un climat d'investissement attractif pour la valorisation des potentialités économiques locales, dans le cadre d'un maillage urbain territorialement cohérent, articulé avec une gouvernance foncière et de l'urbain pleinement exercée par les communes, au regard de pôles de développement et de bassins économiques spécialisés autour de filières de production structurées, sur la base des préceptes du développement durable, de partenariat public privé et associant la diaspora et toutes les forces vives locales, en harmonie avec l'extérieur.
Gouvernance locale	Démocratie locale ancrée dans le substrat socio-culturel, porteur d'une participation citoyenne active, et d'organisations de la société civile et partis politiques ayant intégré la décentralisation dans leurs agendas respectifs.
Pilotage, coordination et suivi-évaluation du processus de décentralisation	Portage politique du processus de décentralisation au plus haut niveau institutionnel, avec une répartition harmonieuse des rôles et responsabilités entre l'Etat et les autres acteurs et entre niveaux, assurant une coordination et un suivi efficaces et cohérents avec les dispositifs de suivi-évaluation des politiques publiques.

4.3.3 Composantes de la vision

Au regard de l'architecture de la vision, 26 composantes ont été dégagées par rapport aux cinq (5) axes thématiques, à partir des éléments de caractérisation de chacun de ces axes.

Axe 1 : Délivrance des services publics locaux	Axe 2 : Financement de la décentralisation	Axe 3 : Développement économique local et cohérence territoriale	Axe 4 : Gouvernance locale	Axe 5 : Pilotage, coordination et suivi-évaluation du processus de décentralisation
Cinq (5) Composantes	Six (6) composantes	Quatre (4) Composantes	Cinq (5) Composantes	Six (6) Composantes
1- Exercice des compétences dévolues aux collectivités territoriales	1- Mobilisation optimale du potentiel fiscal	1- Initiation d'une stratégie de développement économique local et de cohérence territoriale	1- Enracinement de la démocratie	1- Portage politique fort
2- Fonction publique territoriale attractive et performante	2-Transfert effectif des ressources financières et contrôle de leur utilisation	2- Mise en œuvre de la stratégie de développement économique local et de cohérence territoriale	2- Gouvernance locale participative	2-Pilotage efficace
3- Maîtrise d'ouvrage publique locale de qualité	3- Partenariat et coopération au service du développement local	3- Régions inscrites résolument dans une dynamique de coopération sous régionale	3 -Instances locales de concertation, consolidées	3- Coordination efficace
4- Coopération décentralisée fructueuse	4- Mobilisation stratégique de ressources sur le marché financier sous forme d'emprunts	4- Gouvernance foncière au service de l'aménagement	4- Appropriation sociale de la décentralisation	4- Suivi évaluation efficace et cohérent avec les dispositifs de suivi des politiques publiques
5- Offre de services publics de qualité et accessibles	5- Contribution du secteur privé à la dynamique économique locale		5- Appropriation politique de la décentralisation	5-Gestion efficace des risques
	6- Contribution de la diaspora au développement local			6- Communication de soutien à la décentralisation

Les caractéristiques des composantes forment le tableau de bord de la vision. A travers ces caractéristiques, la trajectoire de mise en place de la politique de décentralisation se trouve balisée. Elles vont constituer :

- d'une part un référent pour les actions de suivi-évaluation que diligentera la Conférence nationale de la décentralisation (CONAD) pour s'assurer que les mesures mises en œuvre, via la stratégie décennale, contribuent effectivement aux objectifs recherchés ;
- d'autre part, des outils, pour toutes les parties prenantes de la politique, pour calibrer et vérifier que leurs propres actions ont du sens par rapport à la construction projetée pour plus de deux (2) décennies.

4.3.4 Caractérisation des composantes de la vision

Au regard de chacun des axes thématiques, les composantes ci-dessous sont présentées en termes de contenu. La logique de l'architecture de la vision à savoir : deux produits /fruits / résultats (services publics locaux et développement économique local et cohérence territoriale) ; deux ressorts / tronc (la maîtrise d'ouvrage publique locale et financement de la décentralisation et du développement local) et deux racines / semelles (la gouvernance locale à la base et le pilotage, la coordination et le suivi évaluation) a conduit à réorganiser la « délivrance des services publics locaux » en deux axes : « services publics locaux » et « maîtrise d'ouvrage publique locale ». Les vingt-six composantes de la vision sont organisées au sein des six axes suivants, partant de la racine aux fruits :

- Gouvernance locale ;
- Pilotage, coordination et suivi du processus de la décentralisation ;
- Financement de la décentralisation.
- Maîtrise d'ouvrage publique locale ;
- Développement économique local et cohérence territoriale ;
- Services publics locaux.

4.3.4.1. Gouvernance locale

Une gouvernance inclusive du territoire, conduite en partenariat avec l'Etat

La dimension inclusive ressort comme le centre d'un engrenage qui lie entre elles les différentes pièces d'un moulin, via des courroies. Le dysfonctionnement ou la rupture de seulement une de ces courroies freine puis stoppe les fonctions dudit moulin.

Il en irait de même si l'on assimile chacune des composantes suivantes, contributeur de la politique de décentralisation, à l'une de ces courroies:

1. Enracinement de la démocratie ;
2. Gouvernance locale participative ;
3. Instances locales de concertation ;
4. Appropriation sociale de la décentralisation ;
5. Appropriation politique de la décentralisation.

- **L'enracinement de la démocratie**

Cette problématique embrasse plusieurs défis pour lesquels, au-delà de l'état des lieux de la décentralisation, des études ont été programmées et / ou réalisées par rapport à des sujets complexes, qui n'ont pas abouti à des situations satisfaisantes ou stabilisées au cours du cycle II de la décentralisation.

Relativement à cette problématique, tout comme par rapport à d'autres enjeux, il apparaît opportun de faire figurer un droit à l'expérimentation et à l'innovation parmi les orientations générales de la nouvelle politique nationale de décentralisation.

a) Mode de scrutin pour les conseillers municipaux et les conseillers régionaux :

- **au plan régional**, confronté à une situation où les conseillers régionaux sont élus par leurs pairs issus des conseils municipaux, il ressort que des avancées ne pourront être perceptibles à l'échelon régional qu'à travers :
 - la réforme du mode de scrutin ;
 - la communication politique en faveur du renforcement de la région, porteur de la promotion et du développement économique local et régional.
- **au plan communal**, la diversité des cas de figure est liée à plusieurs facteurs : i) statut urbain ou rural des communes, ii) situation de chef-lieu, iii) nombre de villages, iv) superficie et densité de population, v) capacité des conseils communaux à assurer leurs missions, vi) coût de fonctionnement des instances, etc.

L'ensemble de ces facteurs rend prioritaire une réforme du mode de scrutin communal pour le mettre en adéquation avec la réalité.

b) Promotion des valeurs de citoyenneté

La promotion des valeurs citoyennes doit aller au-delà de la formation des adultes en tant que citoyens, militants de partis et élus, pour préparer les générations futures à s'intéresser à l'action locale et au fonctionnement des collectivités territoriales. Il apparaît alors que le plus utile pour le long terme, est de bâtir une stratégie pour l'éducation civique des enfants, depuis le primaire jusqu'au lycée, à travers une matière « éducation civique » déployée sur tout le cursus scolaire.

En plus de l'éducation citoyenne des acteurs de demain, il conviendra également de tirer profit des nouvelles technologies de l'information et de la communication pour enraciner des valeurs et comportements citoyens, à travers les outils de promotion et d'interpellation de l'opinion publique utilisés dans la sphère commerciale.

Par exemple, on pourra avoir recours à des applications sur téléphone mobile et à d'autres actions s'appuyant sur l'Internet.

- **Gouvernance locale participative**

La gouvernance locale participative nécessite l'émergence de nouveaux rapports entre les autorités locales et les principaux acteurs. Ces nouveaux rapports pourront être construits à travers notamment, des mécanismes de redevabilité et de veille citoyenne, le développement d'une culture citoyenne, la valorisation de la place de la chefferie coutumière et traditionnelle, la clarification du positionnement des conseils villageois de développement.

a) Mécanismes de redevabilité et de veille citoyenne

La redevabilité est un principe de la gouvernance qui exige des élus et des exécutifs :

- une gestion transparente et des comptes rendus de leur gestion ;
- l'information, la communication et les actions d'éducation citoyenne permettant aux citoyens de connaître les textes, leurs droits et devoirs dans la vie de la collectivité territoriale ;
- l'organisation d'espaces de concertation favorisant la participation de tous aux activités de développement ;
- l'inclusion et la prise en compte du genre dans les actions de développement.

Le renforcement des formes de reddition des comptes de gestion et des comptes financiers contribuera à consolider la légitimité et la crédibilité des élus locaux et de leur administration.

La recherche de l'excellence dans l'action des collectivités territoriales est également à renforcer. Dans ce sens, le passage de l'expérimentation à la réglementation incitative peut être instauré sur des bases fiables. Par exemple, le système de « compétition pour l'excellence dans la gouvernance locale » pourrait prendre la forme d'une réglementation incitative en matière de dotations financières de l'Etat aux collectivités territoriales. De cette manière, les plus méritantes, c'est-à-dire les communes les plus civiques, seront ainsi récompensées selon des modalités à définir, notamment en fonction de leur degré d'application des instruments de reddition des comptes définis par les textes.

- b) Ancrage d'une nouvelle culture citoyenne s'appuyant sur les Technologies de l'information et de la communication

L'approche à construire pour un nouveau cycle de décentralisation ne peut ignorer l'impact à moyen et long terme de la révolution technologique sur la mise en œuvre et le suivi du processus. Les mutations induites par l'ouverture sur le monde de la « Globalisation » (téléphonie mobile, Internet, dématérialisation des échanges monétaires, formation en ligne/MOOC²⁶, assistance médicale à distance, ...) devraient être des rampes de lancement pour associer plus et mieux les citoyens.

Cette ouverture sur le monde par le biais de l'Internet, combinée à une hausse de la proportion d'urbains (avec ce que cela traduit comme changement de modes de vie) va induire de nouveaux types d'attitudes des populations qui demanderont de nouvelles approches pour y répondre et devenir contributeur d'emploi dans une filière « TIC-Démocratie » (voir axe Développement économique local et cohérence territoriale).

Du fait des TIC et du mouvement induit de partage des connaissances à tous les échelons territoriaux, dans les villages comme dans les quartiers de villes, les cadres d'organisation sociopolitique de proximité qui faisaient le ciment social, sans être remis en cause quant aux valeurs qu'ils portent, d'une génération à l'autre, vont se trouver confrontés à des mutations sociologiques. Il faut donc compter avec ces TIC pour vulgariser les valeurs qui fondent une attitude citoyenne, à savoir le civisme fiscal, la connaissance des lois qui encadrent la décentralisation, le suivi des affaires publiques dans sa commune.

²⁶ MOOC : Massive open online course (il s'agit de cours en ligne ouverte à tous).

Les organisations de la société civile burkinabè, déjà à la pointe du combat pour le plaidoyer devraient devenir des leaders dans l'usage des TIC au service du civisme. Plus que des expérimentations, différentes fondations (cf. les fondations allemandes Konrad Adenauer ou Friedrich Ebert et Hans Seidel) ont déjà accompagné des associations de certains pays subsahariens pour réaliser des enquêtes d'opinion par le canal des TIC.

L'innovation technologique peut être mise au service de la participation citoyenne et de la démocratie. A l'échelon mondial, un sommet « *Partenariat pour un gouvernement ouvert* »²⁷, visant à valoriser les bonnes pratiques en la matière (transparence et participation, pétitions en ligne) est programmé pour fin 2016.

Pourquoi les organisations de la société civile burkinabè ne deviendraient-elles pas productrices d'applications sur smartphone qui élargissent la base des citoyens proactifs ? D'acteurs de la citoyenneté, elles basculeraient vers le statut d'entreprises citoyennes, créatrices d'activités génératrices de revenus et de savoir-faire à partager ou vendre.

- c) Place de la chefferie coutumière et traditionnelle en tant qu'autorité morale « à côté » des autorités politiques

La chefferie coutumière et traditionnelle est incontournable. Son positionnement, son poids et ses profils d'intervention présentent de telles disparités d'une aire culturelle et linguistique à une autre, qu'une approche uniforme de son rôle dans le cadre de la mise en œuvre d'une politique de décentralisation serait inopérante.

Partant du postulat que rien ne peut donner à penser que cette chefferie se délite au point que l'opinion publique en ignore l'existence, il va s'agir de construire une stratégie afin de préciser le profil de son rôle, aux côtés des autorités locales élues (communales et régionales), et les modalités d'exercice de ce dernier, dans une perspective de renforcement de la démocratie, du civisme et de l'exercice d'une citoyenneté active.

Reconnue par la Constitution en tant qu'autorité morale dépositaire des coutumes et des traditions dans la société burkinabè, il revient à la loi de codifier les principes de l'implication de la chefferie coutumière et traditionnelle dans les affaires de l'Etat, ainsi que les fonctions et les règles d'intervention de ses représentants dans le cadre de la décentralisation dans la mesure où les espaces communaux se situent dans leurs aires d'influence.

- d) Clarification du positionnement des conseils villageois de développement

En acquérant une véritable fonction de relais et d'exécutant des projets communaux à l'échelon de leur village, les conseils villageois de développement (CVD) deviennent des structures d'optimisation de la dépense publique locale autant que des structures concourant à une démocratie de proximité.

²⁷Voir les sites www.change.org et www.vox.org / illustratifs de démarches en plein essor (comparateur de programmes politiques, plate-forme de co-création de lois « *Parlements et citoyens* », ou d'applications pour mesurer les opinions politiques (www.gov.org), des nouveaux modèles démocratiques devraient pouvoir émerger à travers l'utilisation du numérique (à Paris, dans le *Silicon Sentier*, la *démocratie numérique à la part belle* (Numa, *Personaldemocracy forum*, *espace hybride Liberté living Lab avec l'association « laprimaire.org*, le site de financement HelloAsso, application de démocratie locale Fluicity aboutissant à la création d'un « *Civic Hall* » tout comme à New York).

Leur raison d'être devient encore plus nécessaire, dans le cadre d'une réforme du mode de scrutin non plus fondé sur les villages mais à l'échelon communal.

Les CVD deviennent des porte-voix de leur village et des partenaires des municipalités, avec des fonctions balisées, notamment au cours des processus de programmation des investissements dans leur village, ainsi que dans la gestion des patrimoines bâtis ou aménagements d'infrastructures financés par les collectivités territoriales (communes et/ou région). De la sorte, les relations entre municipalités et CVD pourront évoluer du conflictuel au dialogue et à la contractualisation.

- **Instances locales de concertation**

En référence au code général des collectivités territoriales, les collectivités territoriales disposent chacune d'un règlement intérieur définissant les attributions et le fonctionnement des Commissions permanentes et des cadres de concertation communaux, et partagent avec lesdites commissions un programme de mise en œuvre du plan communal de développement.

Au-delà de la nécessité pour les élus locaux de faire vivre ces instances, il est important d'adapter les cadres de concertation aux défis de la nouvelle vision de la décentralisation. En effet, dans une perspective d'appropriation grandissante de la décentralisation par les populations, de prise de conscience que les collectivités territoriales, à travers les compétences qui leur sont dévolues, ont en charge la réalisation de leurs droits, les citoyens auront à leur égard des exigences plus poussées pour un accès à des services répondant à leurs besoins et aspirations de vivre décemment. Les citoyens attendront des municipalités et des régions qu'elles soient efficaces et efficientes dans leur action.

De même, tant à l'échelon communal qu'à celui de la Région, les partenaires privés et associatifs des collectivités territoriales auront des exigences grandissantes en termes de promptitude autant que de qualité des services fournis par les administrations locales, avec une grande capacité d'écoute. Cela va demander une revue des cadres de concertation dans le sens de les rendre plus inclusifs et rationnellement organisés pour permettre des échanges dynamiques et constructifs entre les élus locaux et les autres acteurs du développement local (services déconcentrés de l'Etat, opérateurs privés, organisations de la société civile, formations politiques, catégories sociales vulnérables à savoir femmes, jeunes et autres groupes spécifiques, syndicats et autres corps professionnels).

Pour les services déconcentrés de l'Etat aux échelons régionaux et locaux de concertation, l'enjeu portera sur :

- la refonte de leurs missions ;
- leur repositionnement dans un double rôle : i) appui-conseil et appui à la maîtrise d'ouvrage et à la maîtrise d'œuvre (A.M.O) aux services des collectivités territoriales; ii) analyse/capitalisation/contribution à l'évaluation des politiques publiques que mettront en œuvre les CT, en co-financement ou sur financement de l'Etat (en lien, pour ces deux défis avec les composantes qui constituent les ressorts de la mise en œuvre de cette Vision : « un financement consolidé de la décentralisation » et « une maîtrise d'ouvrage publique locale de qualité »).

- **Appropriation sociale de la décentralisation**

L'appropriation sociale de la décentralisation implique que toutes les couches de la société et toutes les catégories d'acteurs se reconnaissent dans l'action des collectivités territoriales et sont engagées à jouer leur partition dans le développement local. Pour ce faire, il s'agira :

- d'amener la jeunesse, dès l'école primaire, à prendre conscience de l'intérêt de la décentralisation et en maîtriser les arcanes puis, plus tard, en se sentant acteur de la vie sociale et partie prenante en tant que citoyen ;
- de vulgariser vers les OSC et le grand public, les principes directeurs qui encadrent la mise en œuvre de la politique de décentralisation en mettant à profit les actions de communication projetées sur l'axe Pilotage ;
- de toucher un plus large spectre de la population, avec l'implication des OSC et le recours à des outils basés sur les TIC, afin de faire du Burkina Faso une vitrine où les nouvelles technologies de l'information font le lit d'une nouvelle citoyenneté.

- **Appropriation politique de la décentralisation**

L'appropriation politique de la décentralisation se traduit par le niveau d'engagement des premières autorités du pays à faire du processus le tremplin du développement et de la démocratie. C'est également la prise de conscience des acteurs politiques de ses enjeux et l'intégration d'actions en faveur de la décentralisation dans les programmes de société qu'ils proposent aux électeurs.

Les orientations portent sur :

- **le cadre institutionnel du pilotage-coordination**: au niveau de la vision prospective, les finalités de la décentralisation ont été élargies à un développement économique local porté par les collectivités territoriales. Ceci impose de refonder le cadre du pilotage pour y associer le secteur privé, les institutions de recherche et de développement et les OSC ; il s'agit aussi d'améliorer la cohérence des interventions et la mobilisation des ressources nécessaires aux actions planifiées ;
- **l'inscription de la décentralisation dans les agendas des responsables des partis politiques et de leurs militants**, ce qui demande un niveau de la maîtrise des enjeux, du cadre et des rôles des différentes parties prenantes de la décentralisation par les dirigeants et les militants des partis politiques ;
- **la déclinaison de la dévolution de compétence de développement économique local et de cohérence territoriale des collectivités territoriales, en une stratégie opérationnelle de partage des rôles avec le secteur privé et l'Etat en matière de promotion du développement local**, au niveau régional et inter-régional ;
- **l'articulation entre le portage politique et l'action des autres acteurs de la décentralisation (OSC, ONG, Secteur privé, PTF...) dans la mise en œuvre de la décentralisation** de manière à permette d'en mesurer les performances aux côtés de l'activité en régie des communes.

L'appropriation politique suppose enfin la création et le maintien d'une communication active avec l'Assemblée nationale qui doit disposer, en amont, des moyens pour comprendre les enjeux des réformes juridiques qui lui sont proposées dans le cadre de la préparation et de la mise en œuvre des référentiels du cycle III de la décentralisation²⁸.

²⁸Dans ce sens, la création du « Réseau des parlementaires pour la décentralisation et le développement local » constitue une opportunité pour bâtir un cadre de concertation/partage autour des « produits » d'évaluation sur toutes questions couvrant de manière directe ou connexe la décentralisation.

4.3.4.2. Un pilotage-coordination partagés de la politique nationale

Pour relever les grands défis auxquels elle est confrontée, l'administration publique se doit :

- de rendre effectifs le recentrage des services centraux sur les fonctions d'orientation et de pilotage des politiques et la responsabilisation des structures déconcentrées sur l'adaptation et la mise en œuvre des politiques, des stratégies et des programmes de l'Etat sur les territoires régional, provincial et départemental ;
- de veiller à l'application effective des lois sur la décentralisation par l'accélération et l'opérationnalisation du transfert des compétences et des ressources aux collectivités territoriales, facteur clé de succès qui sera déclencheur d'un changement de rapport entre les acteurs.

A cet effet, il est nécessaire de rationaliser l'organisation et le fonctionnement des structures déconcentrées de l'Etat et de renforcer en conséquence leurs capacités techniques et logistiques.

Dans un tel contexte, la vision dans le domaine du pilotage et de la coordination s'énonce comme suit : « Portage politique du processus de décentralisation au plus haut niveau institutionnel, avec une répartition harmonieuse des rôles et responsabilités entre l'Etat et les autres acteurs et entre niveaux, assurant une coordination et un suivi efficaces et cohérents avec les dispositifs de suivi des politiques publiques ».

Cette vision se décline en six (6) composantes qui sont :

- un portage politique fort ;
 - un pilotage efficace ;
 - une coordination efficace ;
 - un suivi évaluation efficace et cohérent avec les dispositifs de suivi des politiques publiques ;
 - une gestion efficace des risques et ;
 - une communication de soutien à la décentralisation.
-
- **Portage politique fort et pilotage efficace**

Le portage politique et le pilotage déterminent la qualité et l'efficacité de l'impulsion politique et des orientations de la décentralisation. Dans le processus de décentralisation qui doit être un exercice transversal et non sectoriel relevant uniquement du ministère en charge de la décentralisation, il y a beaucoup d'inerties, de lourdeurs et de résistances liées à des pertes potentielles d'avantages dues aux transferts de compétences et de ressources.

C'est un portage politique fort et de haut niveau qui peut générer les recadrages nécessaires des acteurs et la convergence de leurs actions en faveur de la décentralisation. Cet effort de portage doit assurer une veille dans le temps afin de s'assurer que les acteurs du processus s'inscrivent véritablement dans les dynamiques attendues. Des réformes ou mesures institutionnelles, législatives et/ou réglementaires pourraient être nécessaires pour impulser le processus de

décentralisation. L'engagement des acteurs publics et privés ainsi que des PTF au processus dépend de la qualité du portage politique et du pilotage.

Dans un premier temps, il est impératif d'obtenir un consensus sur le contenu et les rôles du portage politique dans les progrès de la décentralisation. Dans un second temps, il faudrait définir et mettre en œuvre un cadre institutionnel, des mécanismes, des plans et instruments d'impulsion politique et de pilotage de la décentralisation et impliquer tous les acteurs publics et privés du processus.

- **Coordination efficace**

Pour être efficace, la coordination doit s'assurer que les interactions adéquates entre les acteurs de la décentralisation sont bâties, régulièrement dynamisées et fonctionnelles. De ces interactions réussies dépendent la réalisation des actions et activités et la mise en œuvre de la décentralisation. Pour y parvenir, il faudrait définir et mettre en œuvre un cadre institutionnel, des mécanismes, plans et instruments de coordination de la décentralisation et impliquer tous les acteurs publics et privés du processus.

L'ensemble de la hiérarchie de l'administration territoriale devra être mobilisé pour exercer pleinement ses prérogatives, avec sa double casquette de responsable de coordination de l'action gouvernementale au niveau des territoires et d'appui conseil auprès des collectivités territoriales. Il faut définir une série de fonctions permettant i) la mise en application de la territorialisation des politiques sectorielles, ii) la prise en considération de ces politiques dans les plans locaux de développement (régionaux et communaux), iii) l'accompagnement des services communaux par les services techniques déconcentrés (éducation, santé, eau et assainissement, habitat et urbanisme, etc.), iv) la finalisation puis l'exécution de contrats de plan pluriannuel CT-Etat, v) la supervision du suivi-évaluation et du fonctionnement des cadres régionaux et communaux de concertation (CRC et CCo).

- **Suivi évaluation efficace et cohérent avec les dispositifs de suivi des politiques nationales et sectorielles**

Le suivi évaluation efficace suppose la production régulière de données, d'indicateurs et de rapports de bonne qualité. Un dispositif opérationnel de S&E comprend au moins :

- un cadre de mesure de rendement (CMR) qui est un plan global de suivi évaluation définissant des résultats, des indicateurs, des valeurs de références et des valeurs cibles ainsi que les méthodes et échéances de collecte des données et de production des indicateurs avec une indication des responsabilités et des moyens ;
- le contenu du dispositif c'est-à-dire une chaîne d'acteurs avec des responsabilités claires pour la collecte, le traitement des données, la production des indicateurs à des périodicités indiquées, la production des rapports d'activités et/ou de résultats à des dates indiquées ;
- un plan annuel de suivi évaluation précisant les activités de suivi évaluation au cours de l'année avec des précisions sur les structures et personnes responsables des activités ;
- un budget de suivi évaluation annuellement élaboré et rendu disponible pour la réalisation effective des activités inscrites au cours de chaque année dans le plan annuel de suivi-évaluation ;

- tous les acteurs impliqués dans le suivi évaluation formés et rendus capables de s'approprier les outils et jouer leurs différents rôles ;
- le plan annuel de suivi évaluation mis en œuvre effectivement chaque année et les risques suivis.

Le système de suivi évaluation de la décentralisation ainsi que ses outils doivent fonctionner en cohérence avec les dispositifs de suivi des politiques publiques de développement. Le suivi évaluation doit permettre d'apprécier l'état de santé et de fonctionnement de la décentralisation et les progrès vers les résultats escomptés.

- **Gestion efficace des risques**

La gestion des risques est une dimension importante de la gestion moderne et est déterminante pour le succès de la décentralisation. Elle permet d'anticiper et d'évaluer les menaces et contraintes de la décentralisation et de préparer des réponses ou des ajustements sous forme de mesures à mettre en œuvre. Cette gestion passe par trois étapes à savoir : (i) une cartographie et une analyse des risques devant être régulièrement actualisées, (ii) la définition des mesures de gestion des risques identifiés, (iii) la mise en œuvre des mesures de gestion des risques.

- **Communication de soutien à la décentralisation**

La fonction « communication » est une dimension essentielle de la vision dans le domaine du pilotage et de la coordination. Elle doit être opérationnelle et permettre l'appropriation, l'engagement et l'interaction efficace des acteurs de la décentralisation. La communication doit également permettre de lever les incompréhensions, réduire les résistances éventuelles à travers une bonne compréhension, susciter l'adhésion et la participation active des acteurs aux différentes étapes du processus. Elle constitue un moyen efficace pour assurer l'appropriation sociale et politique de la décentralisation.

4.3.4.3. Des financements consolidés de la décentralisation

La vision pour le financement de la décentralisation reflète bien l'esprit des textes actuels de la décentralisation. En effet, le code général des collectivités territoriales (art 2), reconnaît que « *la décentralisation consacre le droit des collectivités territoriales à s'administrer librement et à gérer des affaires propres en vue de promouvoir le développement à la base et de renforcer la gouvernance locale* »²⁹. Ce droit à s'administrer librement, va de pair avec l'autonomie financière car, sans elle, la libre administration est entravée³⁰.

L'autonomie financière des collectivités territoriales suppose que :

- les ressources propres des collectivités territoriales représentent une part déterminante de leurs ressources globales;

²⁹Le CGCT ce faisant entérine ce principe de libre administration déjà reconnu dans la constitution qui en son article (101) précise que « La loi détermine les principes fondamentaux : de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources.

³⁰En France, l'autonomie financière des collectivités territoriales est une composante juridique du principe constitutionnel de libre administration. Elle a été constitutionnalisée, lors de la réforme du 28 mars 2003, par l'introduction dans la Constitution d'un article 72-2, mais son respect était, déjà auparavant, vérifié par le Conseil constitutionnel qui s'assurait que les règles posées par la loi « n'ont pour effet ni de restreindre la part [des] recettes ni de diminuer les ressources globales des collectivités concernées au point d'entraver leur libre administration »:

source:<http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/finances-publiques/collectivites-territoriales/ressources/que-designe-t-on-par-autonomie-financiere-collectivites.html>.

- le principe d'équivalence entre ressources transférées et ressources consacrées à l'exercice de la compétence transférée par l'Etat est pleinement appliqué ;
- les collectivités territoriales sont en capacité de mobiliser efficacement les ressources provenant des partenaires étrangers, de la coopération décentralisée, du secteur privé, des marchés financiers et bancaires, de la diaspora et de toutes les autres formes de financements innovants.

La vision en matière de financement des collectivités territoriales, de la décentralisation et du développement local combine la mobilisation des ressources endogènes qui découlerait d'une appropriation nationale du processus de décentralisation et d'un enracinement de la démocratie locale, ainsi que l'ouverture aux nouvelles formes de financements alternatifs et innovants rendues possibles dans le nouveau contexte international de la mondialisation et du développement des TIC.

A des collectivités territoriales soumises, « dans une posture attentiste », la vision substitue des collectivités territoriales actives, « dans une posture offensive » en phase avec l'évolution du contexte national, régional et international et capables d'établir des partenariats équilibrés avec des acteurs diversifiés.

Cette vision se décline ainsi dans les six (06) composantes qui suivent:

- **les collectivités territoriales à même de tirer tout le profit de leur potentiel fiscal**

La nouvelle vision du financement de la décentralisation, considère que les collectivités territoriales sont préparées à mieux évaluer leur potentiel fiscal, à le valoriser et à en tirer tout le meilleur profit à travers : i) une réforme de la fiscalité locale, ii) un renforcement et un élargissement des compétences fiscales des collectivités territoriales en introduisant une flexibilité leur permettant dans certaines limites à déterminer, de fixer l'assiette et les taux d'imposition ainsi que iii) la constitution d'une administration fiscale locale capable d'optimiser le recouvrement de l'impôt.

- **l'Etat, respectueux de ses engagements, assure le transfert effectif des ressources et veille à leur bonne utilisation**

Cette composante de la vision, reprend le principe de la concomitance des transferts de compétences et des ressources. Elle suppose que l'Etat a adopté une vision stratégique du transfert des ressources et des mécanismes appropriés pour y parvenir conçue dans l'optique d'accélérer l'atteinte des objectifs nationaux de développement en s'appuyant sur le principe de la subsidiarité³¹ inhérent au concept même de la décentralisation.

- **les collectivités territoriales sont des acteurs stratégiques à même de mobiliser une gamme variée de ressources pour le financement du développement local**

Le contexte actuel de la mondialisation mais aussi de l'intégration régionale offre de nouvelles opportunités aux collectivités territoriales grâce à l'ouverture des marchés dopée par une

³¹Le principe de subsidiarité vise à assurer une prise de décision la plus proche possible du citoyen. Ce principe a été conçu pour rapprocher les lieux décisionnels des citoyens et éviter l'éloignement des lieux de pouvoir. Il stipule dans la répartition des compétences entre Etat central et CT, que tout ce qui peut être le mieux exécuté au niveau local soit confié aux CT, pour des raisons d'efficacité et d'efficience. Il considère que lorsque les compétences peuvent être efficacement mises en œuvre au niveau local, *ce n'est pas la peine de les faire remonter au niveau supérieur.*

compétition accrue, et à l'usage des TIC. Le recours aux financements du marché par l'emprunt devient incontournable pour permettre aux collectivités territoriales de faire face aux besoins de financement des infrastructures sociales et économiques, et accompagner notamment le développement urbain³². La vision à ce niveau est que les collectivités territoriales se sont appropriés les enjeux de ce nouveau contexte et sont en position de pouvoir saisir les opportunités qui en découlent.

- **Le partenariat avec les partenaires techniques et financiers, et la coopération décentralisée s'inscrivent dans un cadre unifié de coopération efficace au service du développement**

La vision en matière de financement extérieur, s'inscrit dans la nouvelle conception de la coopération au développement qui prend appui sur les évolutions enregistrées dans les modalités de l'Aide au développement, depuis la Déclaration de Paris en 2005, le Programme d'action d'Accra (2008), la déclaration de Busan (novembre 2011). Elle prend aussi appui sur le consensus de Tunis de 2010 qui a substitué au concept d'efficacité de l'aide, celui d'efficacité du développement.

Ces évolutions ont comme fil conducteur :

- la recherche d'une meilleure efficacité de l'aide à travers les principes admis d'appropriation, d'harmonisation, d'alignement, de responsabilité mutuelle et d'orientation vers des résultats mais dans une optique d'évoluer vers la non-dépendance à l'égard de l'aide ;
- l'élargissement du champ du partenariat international prenant en compte de nouveaux acteurs, notamment les acteurs de la coopération décentralisée, les donateurs émergents comme les fondations et les contributeurs à taux 0 des financements participatifs ;
- l'évolution de l'agenda pour passer de l'efficacité de l'aide à l'agenda plus large de l'efficacité du développement qui considère que l'aide ne représente qu'une partie de la réponse aux défis du développement ;
- le recours aux revenus propres pour financer en partie les besoins de développement ;
- la place de la coopération sud-sud et de l'intégration régionale ;
- la place prépondérante des autres acteurs que sont le secteur privé et la société civile.

Dans ce contexte, il est attendu que l'Etat prépare un cadre approprié, unifié, et les collectivités territoriales seront mises en position de s'insérer dans ce cadre, de préparer leurs projets et programmes, de les faire admettre au financement.

- **le secteur privé comme acteur majeur, et partenaire des collectivités locales, contribue financièrement et techniquement à la dynamique économique locale**

³²L'urbanisation est devenue un enjeu majeur pour le Burkina Faso. Même si le taux d'urbanisation paraît le plus faible de la sous-région, il est appelé à s'accroître. Le taux d'urbanisation est passé successivement de 6,4% en 1975 à 12,7% en 1985 puis à 15,5% en 1996. Il était de 22,7% en 2006 et est estimé à 26% en 2015. En 2016, il sera à 31,5% (Rapport National Habitat III du Burkina Faso, mars 2015). Avec respectivement 72,9% et 24,7%, les régions du Centre, et des Hauts Bassins, concentrent ainsi à elles seules 97,6% des migrants de destination urbaine au Burkina Faso. Les 11 autres régions ne se partagent plus ainsi que 2,4% des migrants de destination urbaine, soit en moyenne 0,2% par région. Les grandes villes Ouagadougou et Bobo-Dioulasso regroupent 1 965 806 citadins, soit 61,8% de l'effectif de la population urbaine burkinabè. (MEF, RGPH, 2006). L'enjeu serait de développer les centres urbains secondaires pour accueillir une partie des flux des migrants.

Jusqu'à présent, le secteur privé a été ignoré en tant que partie prenante et pivot des dynamiques de développement local. Les initiatives en cours, en vue de la création de chambres régionales de commerce, avec des instances élues, sont récentes.

La vision du financement de la décentralisation fait du secteur privé un maillon essentiel qui apportera, tant sa contribution financière que son expertise technique à la mise en œuvre des projets publics et privés dans le cadre de partenariats (PPP) pertinents.

Le rôle des autorités locales serait d'aménager un cadre des affaires propice à l'implication du secteur privé local, national et international et à asseoir des espaces d'échanges et de dialogues autour de projets de partenariats. Ce cadre des affaires tirera profit des nouveaux modèles de partenariat entre collectivités territoriales et secteur privé à travers les PPP, mais aussi la promotion de marchés publics locaux destinés à soutenir le secteur privé local, la valorisation des potentiels économiques locaux afin d'attirer le secteur privé national et étranger autour de projets structurants pour l'émergence de pôles économiques.

- **la diaspora³³ en tant qu'un des moteurs du développement local apporte sa contribution technique et financière**

La vision du financement de la décentralisation, prend aussi appui sur « *la nouvelle donne* » qui fait de la diaspora un acteur majeur pouvant contribuer financièrement et techniquement au développement économique, social et culturel de son pays d'origine. La diaspora burkinabè, pour le moment simple source de financement, peut évoluer, si les canaux sont mis en place pour l'associer vers le portage de projets susceptibles de développer l'emploi et les infrastructures, notamment au niveau local.

En Afrique, certains pays connaissent un succès dans l'implication de la diaspora, en mettant en place un environnement et un cadre favorables, et en créant un climat de confiance. La diaspora burkinabè est très dynamique mais les données la concernant ne sont pas bien maîtrisées. Elle est par ailleurs insuffisamment impliquée dans les efforts de développement du pays³⁴. Outre la diaspora qui réside en Afrique et hors d'Afrique, des burkinabè résidants dans les grandes agglomérations du pays sont structurés en associations et participent humainement et financièrement à l'œuvre d'investissement dans leurs Communes d'origine.

4.3.4.4. Une maîtrise d'ouvrage publique locale efficiente

³³Les transferts financiers opérés par les travailleurs migrants ou expatriés ont atteint, ces dernières années, des sommes supérieures au montant de l'aide publique au développement (APD). En 2005, l'APD stagnait à 105 milliards de dollars alors que les envois de fonds grimpaient à 167 milliards de dollars <http://www.un.org/press/fr/2006/AGEF3147.doc.htm>.

La Chine, la Corée, et l'Inde figurent parmi les pays qui ont montré comment les apports de la diaspora peuvent contribuer de manière significative à transformer les économies nationales. Les approches adoptées par ces nations se déclinent comme des initiatives pilotées par les pays et fondées sur des objectifs partagés entre le gouvernement et la diaspora, tout en étant sous-tendues par une batterie exhaustive de politiques, de structures administratives et de mesures incitatives visant à mettre en place un environnement propice à la mobilisation des ressources de la diaspora (expertise, investissements, esprit d'entreprise et réseaux professionnels) (BAD, 2011, le rôle de la diaspora dans la construction de la nation : Leçons à tirer par les États fragiles et les États sortant de conflits en Afrique).

³⁴Le site web de l'Ambassade du Burkina Faso en France recensait environ une quarantaine d'associations de la diaspora burkinabè vivant en France. Une étude récente (OIM, 2016, Etude sur la diaspora burkinabè, en Côte d'Ivoire, en Italie et en France) estimait le nombre de burkinabè vivant en France à quelques 6 682 personnes et indiquait également qu'entre 2007 et 2013, entre 60 810 et 61 243 Burkinabè sont entrés en Italie. Pour la Côte d'Ivoire, l'étude n'a pas donné de chiffres car les seules données disponibles étaient obsolètes car datant de 1998.

Partie prenante de la vision de la décentralisation, la vision de l'axe portant maîtrise d'ouvrage publique locale et qui est partagée avec l'axe délivrance des services publics locaux, est ainsi déclinée : « Des collectivités territoriales performantes, exerçant un champ de compétences élargi en s'appuyant sur une fonction publique territoriale attractive, mutualisant les ressources humaines, financières et les moyens techniques, et valorisant les apports d'une coopération internationale fructueuse, exercent efficacement la maîtrise d'ouvrage publique locale et délivrent des services publics locaux accessibles et de qualité ».

Les composantes traduisant la portée de cette vision sont les suivantes :

- l'exercice des compétences dévolues aux collectivités territoriales ;
- la fonction publique territoriale attractive et performante ;
- la coopération décentralisée fructueuse (développement des cadres de gestion intercommunaux et inter-collectivités et coopération internationale des collectivités territoriales) ;
- la mutualisation des ressources humaines, financières et des moyens techniques ;
- l'accompagnement et le partenariat avec les services techniques déconcentrés de l'Etat ;
- l'exercice effectif de la maîtrise d'ouvrage locale.

- **l'exercice des compétences par les collectivités territoriales**

L'exercice des compétences par les collectivités territoriales procède d'abord de la dévolution d'un large champ de compétences aux communes et aux régions sur la base d'une répartition cohérente entre l'Etat et les collectivités territoriales. Le partage devra être fait selon le principe de subsidiarité et avec des échéances d'effectivité clairement établies.

Ensuite, la volonté de l'Etat de respecter le partage des compétences et de programmer les mesures à prendre pour leur exercice effectif par les collectivités territoriales doit être manifestée sans équivoque. Ainsi, des échéances claires devront être inscrites dans la loi, tout comme ce fut le cas dans les lois de décentralisation de 1998 (alors appelées textes d'orientation de la décentralisation – TOD) ou le code général des collectivités territoriales, version de 2004, avant les modifications opérées en 2009.

En outre, l'Etat devra œuvrer au respect du principe de la libre administration des collectivités territoriales, notamment en leur rendant l'autonomie de gestion réelle, ce qui exigera l'instauration du contrôle de légalité à la place des contrôles à priori qui marquent les relations de tutelle actuelle.

Enfin, l'exercice effectif des compétences, pour être durable, passera, tel que précisé ci-après, par l'existence d'une fonction publique territoriale capable, c'est-à-dire organisée, dotée de personnels compétents et d'outils de gestion performants.

- **Une fonction publique territoriale capable**

Une fonction publique territoriale capable, c'est tout le système administratif, bras ouvrier des municipalités et des régions, comprenant des services techniques organisés en fonction des sphères de production de services publics locaux (*aux échelons communaux, intercommunaux et régionaux*), des ressources humaines compétentes et des outils de gestion adaptés et performants. La construction d'une fonction publique territoriale capable nécessite la revue du cadre juridique actuel

pour privilégier une FPT d'emploi et diminuer la place de la FPT de carrière, calquée sur la Fonction publique de l'Etat.

- **Le développement des cadres de gestion inter-collectivités**

La vision prospective de la décentralisation se fonde sur des collectivités territoriales performantes, produisant des services publics locaux de qualité et accessibles, parce que bénéficiant d'une capacité avérée de maîtrise d'ouvrage publique locale et de ressources humaines et financières propres en adéquation avec leurs missions. Mais, les réalités sociopolitiques, la recherche d'un sentiment d'appartenance favorable à l'appropriation des espaces communaux, les exigences de qualité et d'adaptation à un monde en évolution permanente empêchent les communes et les régions d'avoir les moyens de leurs politiques sur toutes les sphères de la production des services publics locaux et de l'accompagnement du développement local.

De ce fait, la mutualisation des services techniques et des moyens est incontournable pour des communes et des régions qui répondent à leur mission de contribuer à la satisfaction des besoins sociaux des populations et de stimuler le développement local. A cet effet, les formes d'inter-collectivités prévues par le code général des collectivités territoriales sont la communauté des communes et les conventions entre communes sur la réalisation d'actions spécifiques.

D'autres instruments de mutualisation comme les structures d'appui à la maîtrise d'ouvrage et les Groupements d'intérêt publics (GIP) mettant en interaction les collectivités et le secteur privé sont également prévus.

Mais les expériences de communautés de communes sont encore embryonnaires tandis que les autres formes de mutualisation sont encore pratiquement ignorées.

Il s'agit, dans le cadre de cette nouvelle vision de la décentralisation, de :

- revoir la conception et le cadre juridique de ces instruments pour mieux définir leurs champs d'application ;
- inciter à des initiatives expérimentales à évaluer, consolider et généraliser ;
- concevoir des outils nécessaires à l'optimisation de l'impact de ces instruments en termes de consolidation de la capacité d'exercice de la maîtrise d'ouvrage publique locale par les collectivités territoriales.

- **La coopération internationale des collectivités territoriales**

La coopération internationale des collectivités territoriales, anciennement connue sous le concept de jumelage-coopération, fut souvent le fait d'initiatives personnelles, nourries par des amitiés nouées entre des ressortissants de collectivités du Nord et du Sud. Certaines, concernant principalement les communes urbaines, ont évolué vers des conventions de coopération portant sur des questions de gestion communale et de leurs services associés (en matière de santé et d'hydraulique, de gestion d'équipements entre autres). C'est sur la base d'une capitalisation des expériences les plus innovantes qu'une stratégie spécifique devra pouvoir se déployer au service global d'une MOPL efficace et efficiente. Elle recouvre aussi une forme émergente, celle de la coopération

transfrontalière nouée entre des collectivités territoriales de pays différents partageant les mêmes frontières.

Les limites de cette forme de relation sont, entre autres, d'être tributaires de la présence des initiateurs, de manquer de suivi et de capitalisation des expériences et d'avoir des retombées importantes, mais difficiles à évaluer. La recherche d'une coopération décentralisée fructueuse doit amener à :

- améliorer les dispositifs relatifs à la coopération internationale des collectivités territoriales (coopération de territoire à territoire), de manière à couvrir tous les champs de partenariat entre les collectivités territoriales (en intégrant notamment la valorisation du jumelage-coopération) et l'ensemble des domaines de l'ingénierie du développement économique local et de la Ville, tout en clarifiant les rôles des acteurs ;
 - évaluer, capitaliser et généraliser la coopération transfrontalière, facteur de paix et de solidarité entre les peuples, et faisant ainsi objet d'attention dans les dispositions de la CEDEAO ;
 - mettre en place un dispositif de suivi évaluation de la coopération internationale des collectivités territoriales afin de leur permettre de mieux tirer profit de ses retombées, de pallier les écueils éventuels, partager les bonnes pratiques et améliorer le système.
- L'accompagnement des collectivités territoriales par les services techniques déconcentrés de l'Etat**

Dans le cadre d'une nouvelle vision, l'accompagnement de la décentralisation par la déconcentration ne doit pas perdurer dans l'exercice de la tutelle qui dévalorise les collectivités territoriales, mais doit plutôt les rendre capables de gérer les affaires locales en toute autonomie. A cet effet, il est nécessaire de rationaliser l'organisation et le fonctionnement des structures déconcentrées de l'Etat et de renforcer en conséquence leurs capacités techniques et logistiques afin de contribuer à « faire de l'Etat un acteur capable d'accompagner efficacement le développement durable au niveau local », à savoir :

- un Etat qui dispose d'un cadre juridique de la déconcentration adapté au contexte de la décentralisation ;
- un Etat qui répartit judicieusement les compétences entre le niveau central et le niveau déconcentré ;
- une administration qui dispose de procédures budgétaires et financières déconcentrées selon les réalités de la décentralisation à travers la régionalisation des crédits délégués ;
- une administration déconcentrée dotée de moyens matériels et financiers conséquents pour l'accompagnement des collectivités territoriales.

Les services techniques déconcentrés de l'Etat doivent œuvrer à accompagner efficacement les administrations locales jusqu'à ce qu'à terme, elles assurent la prise en charge totale des opérations sur toute la chaîne d'exercice de la maîtrise d'ouvrage publique locale, de la planification des activités, à la préparation et à l'exécution des marchés y compris le contrôle de la qualité des produits rendus par les prestataires.

- **La capacité d'exercice de la maîtrise d'ouvrage publique locale de qualité**

La capacité d'exercice de la maîtrise d'ouvrage publique locale par les collectivités territoriales traite plus spécifiquement de leur maîtrise du processus de production et de mise à disposition des services publics locaux en termes de priorisation des besoins, de préparation et d'exécution des marchés publics locaux. Une maîtrise d'ouvrage publique locale pleinement assurée et de qualité passe par :

- des plans locaux de développement (PLD) participatifs et inclusifs, ce qui nécessite la revue des outils d'aide à la planification pour mieux les adapter, tout en encourageant les procédures qui vont au-delà des actes de routine ou des effets de mode pour mieux prendre en compte les besoins des populations, les prioriser sur la base du principe de solidarité entre villages ou secteurs et entre catégories d'acteurs ;
- des textes spécifiques de marchés publics locaux, cela de manière à simplifier les procédures, limiter le circuit d'exécution au niveau local et en tenant compte de la nécessité de passer du contrôle de tutelle au contrôle de légalité sur les actes des collectivités territoriales ;
- la promotion d'un partenariat public privé (PPP), intégrant dans la production des services publics locaux le fait que le secteur privé est plus apte ou intéressé à la production de certains services en y trouvant son compte, ce qui amènera à explorer toutes les formes de partenariat avec le privé pour renforcer les capacités de délivrance des services publics locaux ;
- la mise en place d'une nouvelle stratégie tenant compte de tous les domaines de renforcement des capacités et fortement porté par l'Etat, les collectivités territoriales et les autres acteurs locaux, cela pour pallier les insuffisances de la stratégie nationale de renforcement des capacités jugé quelque peu inappropriée parce que centrée sur la formation et non suffisamment appropriée au niveau de l'Etat et des acteurs locaux ;

4.3.4.5. Délivrance des services publics locaux

Tout comme le développement économique local et la cohérence territoriale, la délivrance de services publics locaux de qualité et accessibles apparaît comme une résultante d'une maîtrise d'ouvrage publique locale par les organes de gestion des collectivités territoriales. Elle comporte la mise à disposition effective d'infrastructures structurantes adaptées, de services publics de base dans les différents domaines de la vie économique et sociale des populations (éducation, santé, eau et assainissement, habitat, foncier, etc.) et répondant aux standards de qualité, avec des mécanismes de veille citoyenne pour s'assurer de la satisfaction des populations.

Si la délivrance des services publics de base apparaît comme une finalité, les modalités d'amélioration de sa réalisation sont peu développées. Dans ce processus, les collectivités territoriales ne seront pas seules, dans la mesure où les services à produire et à délivrer concernent l'opérationnalisation des compétences qui leur sont transférées. La délivrance de ces services concernera, d'une part, les interventions des collectivités territoriales traduites dans leur plan communal ou régional de développement et, d'autre part, celles mises en œuvre par les entités déconcentrées des ministères sectoriels, traduisant la territorialisation des politiques nationales. Ces politiques locales devraient être fortement imbriquées et converger pour l'atteinte d'objectifs partagés entre ces acteurs sur les territoires concernés.

4.3.4.6. Un développement économique durable et équilibré

Il s'agit de parvenir à un développement économique local durable et équilibré porté par un réseau maillé de pôles urbains régionaux valorisant leurs terroirs communaux, sur la base d'une gestion foncière optimale, à partir d'une appropriation de l'innovation et d'une ouverture sur le monde. Se projeter à 25 ans, en termes d'économie territoriale, c'est explorer des futurs qui :

- d'une part maximisent les chances de valorisation de potentialités géo-localisables et non transférables (comme celles du secteur primaire) ;
- d'autre part, intègrent des facteurs qui s'imposent au pays, dans le contexte des évolutions du monde : les préceptes du développement durable traduits opérationnellement dans les Objectifs de développement durable (ODD) ;
- enfin prennent en compte l'occupation humaine à l'échelle nationale, d'un côté ses implantations et les évolutions tendancielle de sa répartition dans le futur (avec la fin de la transition démographique et la modernisation des productions du secteur primaire induisant mécaniquement des migrations du rural vers l'urbain), d'un autre côté les dynamiques aujourd'hui portées par les organisations sociales, l'histoire, la culture, l'appropriation des TIC, etc.

A la croisée de ces trois groupes de paramètres, des prospectives territoriales peuvent poindre. Comment les aborder ? Comment dessiner un cheminement ? Comment dégager ensuite les démarches et mécanismes (politiques et techniques) pour les porter, décliner enfin les actions à initier avec des activités et des mesures ?

Partant de ces trois interrogations, la vision proposée porte ainsi, successivement, sur :

1. le cadre d'initiation et de déploiement d'une stratégie de développement économique local et de cohérence territoriale (SDELCoT) ;
2. la mise en œuvre de la SDELCoT à savoir, valoriser les potentialités et les dynamiques économiques et socio-culturelles des régions ;
3. des régions inscrites résolument et en position de force dans une dynamique de coopération sous régionale, en particulier dans l'économie de l'espace CEDEAO ;
4. une gouvernance foncière construite sur l'optimisation de l'usage du foncier prenant en compte de façon équilibrée et cohérente ses trois fonctions (habitat, production, conservation naturelle).

4.3.4.6.1 Initiation à la stratégie de développement économique local et de cohérence territoriale

- a) Des dynamiques territoriales au profit de la stratégie de développement économique local et cohérence territoriale

Le diagnostic stratégique, établi au regard des cycles I et II du processus de décentralisation, fait ressortir que, sans une approche renouvelée, au plan du rôle des collectivités territoriales en matière économique, les deux finalités (développement économique local et cohérence territoriale) que l'on projette pour le cycle III n'auront pas plus de chance d'être atteintes qu'au cours des cycles précédents.

Créer localement des richesses comme moyen d'améliorer les revenus des citoyens et, en parallèle, améliorer leur bien-être à travers des services publics de qualité obtenus grâce à des ressources fiscales consolidées : cela n'est possible que si les créateurs de richesse, les entreprises, croissent et sont concurrentielles à l'échelle sous régionale. C'est là l'option « optimiste » de la vision stratégique relative au développement économique local, partant des forces vives locales en tant que vecteur de mise en valeur des potentialités territoriales. Elle part de l'analyse des dynamiques économiques pour aboutir à la définition d'une stratégie de développement local et de cohérence territoriale aux échelles régionales avec, si cela s'avère la réalité, une dimension interrégionale.

Ces dynamiques économiques locales dessinent en effet des bassins de vie économique (BVE) qui font fi des limites administratives des communes et régions. C'est donc en mettant en vis-à-vis les porteurs des dynamiques économiques locales avec les instances politiques régionales que l'on pourra amorcer l'élaboration de la stratégie de développement économique local et de cohérence territoriale.

Les régions collectivités territoriales, à l'interface entre l'Etat et les bassins de vie économique, en seront les pivots. Les défis qu'elles vont avoir à relever seront, pour le moins de :

- favoriser le développement économique local via la territorialisation des politiques sectorielles, articulée avec les éléments régionaux et inter-régionaux du schéma national d'aménagement et de développement durable du territoire;
- promouvoir des politiques de développement local durable au sein des territoires, en soutenant les initiatives locales par la structuration de filières et la mise en commun de moyens visant à renforcer l'attractivité et la compétitivité des territoires;
- encourager une répartition rationnelle des infrastructures et des équipements à l'échelle régionale, via la mise en place d'intercommunalités, afin de renforcer la cohérence interterritoriale et réduire les poches territoriales de pauvreté;
- fournir aux élus communaux, en phase de planification de leurs plans communaux de développement, les moyens de mieux identifier et localiser les programmes d'investissement dans des zones adéquates ainsi que les éléments structurants dont la réalisation est susceptible de façonner positivement l'image du territoire du point de vue économique, social et environnemental;
- intégrer la dimension « production foncière », en référence aux préceptes du développement durable afin de réduire l'artificialisation des sols et que la région se positionne comme un instrument de l'organisation rationnelle des territoires, en termes de maillage urbain, d'infrastructures et d'équipements dans l'optique de la compétitivité des filières.

Face à de tels objectifs, les secteurs économiques porteurs et les BVE pourront être géo-localisés, à partir :

- des éléments de diagnostic des secteurs économiques porteurs de chaque région et inter régions sous forme de bassin de vie économique (BVE) ;
- de l'identification et de la caractérisation de ces BVE;
- de l'agencement de leur mode de gouvernance, conçue par les parties prenantes de la/ou des filière(s) qui fonctionnent dans ces bassins de vie économique ;
- de la prise en compte des enjeux environnementaux et de la dimension genre dans leur architecture managériale ;

- des mesures d'accompagnement des pouvoirs publics (collectivités et Etat) pour solidifier leur viabilité (infrastructures, équipements, programmes de recherche-développement et formation professionnelle sous forme de plate-forme locale d'innovation).

b) Bassins de vie économique et inter-collectivités

Procéder à des regroupements de communes pour assurer certaines prestations de service n'est pas innovant en soi. Par contre pour répondre à des besoins de consolidation de filières, via des équipements répondant à des besoins communs d'instances professionnelles installées sur plusieurs communes, c'est un champ sur lequel des expériences sont à documenter.

Des inter-collectivités, par le biais de regroupements au sein d'un établissement public (EP), pourraient se voir transférer la compétence « développement économique » par des communes limitrophes concernées, à travers l'application du principe de spécialité, et par une ou des régions. L'inter-collectivité se trouverait alors investie des pouvoirs de décision et d'exécution (principe d'exclusivité). De telles inter-collectivités permettraient de transcender les limites des circonscriptions administratives, devenant un instrument d'organisation rationnelle et harmonieuse de l'espace.

Vecteurs au service du développement économique local, en même temps qu'outil qui prend en compte le SNADDT, à travers l'application des stratégies de développement économique local et de cohérence territoriale d'une ou plusieurs régions, ces inter-collectivités, en tant que structures de coopération (association, syndicat) constituent, de fait, une alternative à des découpages territoriaux inopérants par rapport au DEL.

Les découpages opérés par les pouvoirs politiques ne le furent souvent pas à des fins nécessairement de développement. L'espace politique, en tant qu'espace économique fait partie d'un environnement dont il reçoit des signaux. Le traitement de ces signaux relève de paramètres qui peuvent fluctuer et demander des adaptations périodiques en fonction de facteurs exogènes au territoire, ou encore renvoyer à des opportunités à saisir. Tous ces éléments imposent un cadre de dialogue entre collectivités et partenaires privés dans le cadre de la politique de développement économique local et cohérence territoriale, sur le socle des procédures de la démocratie locale en place (CCR, CCCo, CVD) autour de valeurs de transparence.

De ce point de vue, les bassins de vie économique constituent un cadre géographique pour décliner une stratégie de développement économique local et de cohérence territoriale avec pour principale caractéristique un partage lisible et précis des rôles au sein d'une convention de partenariat public-privé, donnant liberté d'actions autant que responsabilités encadrées aux acteurs privés. Ces bassins de vie économique ne sont pas des constructions volontaristes de politiques par les Communes et Régions. Ils se construisent sur la base des germes de changement économique et social et des leviers de croissance identifiés comme fondement du développement de filières portées par des associations, des groupements ou des coopératives de production, en adéquation avec les aspirations de ces dernières.

c) Les potentialités et dynamiques économiques et socio-culturelles des régions sont valorisées

L'identification de bassin de vie économique se réfère à des systèmes locaux d'acteurs. Selon le niveau d'organisation et le fonctionnement des instances de ces systèmes locaux d'acteurs, on spécifiera la qualité des filières portées par lesdits acteurs :

- des filières « porteuses », enracinées dans un/des territoires avec des instances structurées mais devant progresser en termes d'adaptation au marché, en termes d'innovation ;
- des filières « émergentes » qui sont en phase de croissance avec de forts potentiels de développement.

Dans les deux cas, les systèmes d'acteurs, ont été construits et fonctionnent sur la base d'un projet commun avec pour moteur la valorisation des ressources territoriales spécifiques.

Le « partage économique » s'articule avec les liens et relations économiques qui peuvent être créés par la promotion de ces objets économiques. Il se réfère donc à l'existence d'activités économiques liées à cette ressource et à « l'intensité » de ces activités sur l'ensemble du territoire des collectivités concernées par un BVE. Intervient ainsi comme paramètres de caractérisation d'un BVE : l'étalement géographique ou la proximité des liens économiques entre acteurs, le mode de fonctionnement en réseaux ou encore la polarisation économique.

Concrètement, la détermination de ces objets économiques que constitue un BVE se base sur l'identification de filières économiques, de secteurs économiques et d'activités à travers l'analyse des profils sectoriels des BVE, la spécificité économique ou productive des espaces, l'évaluation de l'importance de la contribution de certaines activités économiques à la croissance régionale.

Sur quel spectre d'activités les collectivités territoriales pourraient-elles être amenées à intervenir ?

A une échelle régionale, des spécialisations sectorielles, une ou des spécificité(s) régionale(s), peuvent être facilement identifiées à travers les dynamiques portées par des structures faitières, plus ou moins en lien avec des branches professionnelles. Le niveau d'ancrage territorial des activités économiques, l'identification des compétences locales et l'appréhension de leur poids et de leur positionnement dans l'économie locale aux échelles communale et régionale permettront de mieux déterminer les activités à mettre en place, susceptibles d'apporter une plus-value au BVE pris en considération : plateforme d'innovation technologique/pilote de recherche, espace de formation/travail partagé, cellule d'intelligence économique,...).

Enfin, la SDELCoT se situe à l'interface entre le SNADDT en tant qu'outil de mise en perspective et les outils de planification/programmation que sont les PLD (PRD et PCD). Pour chaque région, ces SDELCoT contribueront à clarifier qui fait quoi, où, quand et comment, à identifier les contraintes administratives et le chemin pour dégager les simplifications institutionnelles indispensables ainsi que la réglementation idoine.

Au regard de la stratégie de déploiement du PNDES pour les cinq (5) prochaines années, il est opportun d'articuler, pour une première étape, la conception de la SDELCoT avec celle de l'exécution du PNDES.

Partant des fondements de la Vision Burkina 2025, la vision du PNDES à l'horizon 2020, s'énonce comme suit: « le Burkina Faso, une nation démocratique, unie et solidaire, transformant la structure de son économie pour réaliser une croissance forte et inclusive, au moyen de modes de consommation et de production durables ». L'image projetée à l'horizon 2020 à travers cette vision est « Un Burkina Faso qui transforme la structure de son économie pour réaliser une croissance forte et inclusive ». Cette image sous-tend un processus de transformation structurelle économique et sociale axée sur les domaines porteurs de croissance et ayant un effet de levier sur les autres

domaines de développement. Ce processus est censé permettre l'avènement d'un développement inclusif et une croissance partagée et pro-pauvre.

4.3.4.6.2 Mise en œuvre de la stratégie développement économique local et cohérence territoriale

La SDELCoT de chaque région vise à créer, sinon enraciner, des PPP (partenariat CT /secteur privé et diaspora). Elles partent du principe que certains des maillons de leur chaîne de valeur possèdent un potentiel d'amélioration, et que, dans l'optique de ce résultat, prendre appui sur l'innovation est la voie à suivre, pour avoir demain toujours plus de croissance dans les différentes filières: celles du secteur agro-alimentaire (filières « porteuses» et fonctionnelles, filières « émergentes», filières s'inscrivant dans l'histoire et la culture burkinabè en matière d'artisanat et d'ingénierie culturelle – image et son-).

Outre le recours à l'innovation, l'intégration des technologies de la communication comme facteur de performance des entreprises et du système économique entre en jeu. A l'instar de l' « énergie électrique pour tous », « le numérique pour tous » devrait devenir le second ressort des SDELCoT à l'échelon interrégional. En effet, ce n'est pas à une fracture numérique que sont confrontées les régions mais, en 2016 à un « désert numérique » (au-delà un futur « téléport » et d'un corridor Ghana-Ouagadougou/avec une branche vers l'agropole de Bagré).

Sans ces deux ressorts, se traduisant par un plan d'investissement sur le moyen terme, l'ensemble des filières précitées sera en situation d'infériorité au plan de la compétitivité par rapport à d'autres pays, rien qu'au niveau de l'espace CEDEAO. Dans une telle perspective, la baisse tendancielle de l'aide publique au développement (APD) peut être vue comme une menace mais elle doit, comme ailleurs dans le monde, être considérée comme une opportunité, sur laquelle rebondir, pour devenir inventif, persuasif/convainquant et stratège dans les négociations avec d'autres profils d'instances contributives et/ou partenaires : des fondations de sociétés "majors/majeures" au plan des TIC, des organisations de financement « participatifs», des sites «internet de financement »participatifs.

Par rapport à cette composante, on peut adopter les démarches suivantes :

- la mobilisation des financements participatifs à travers l'Internet ;
- la veille et l'intelligence économique au regard des filières porteuses des régions.

a) Des filières porteuses et filières émergentes

Globalement, il s'agit de renforcer l'ancrage territorial et l'accroissement des capacités de croissance endogène des filières. A cette fin, les régions et communes des bassins de vie économique considérés auront à accompagner les filières porteuses (via l'installation de « Cluster »/Plateformes régionales d'innovation, cadre qui catalyse les énergies des différentes parties à la filière), sur plusieurs plans complémentaires :

- accompagnement des approches « chaîne de valeur » à travers des « pôles de compétitivité » comme voie de nouvelles dynamiques de croissance ;
- facilitation pour créer synergies, alliances et complémentarités entre l'ensemble des acteurs économiques d'une chaîne de valeur : réunir autour de projets ou d'intérêts communs (le

marché, les compétences et les principaux ingrédients du développement économique : recherche, entreprise, formation professionnelle ;

- organisation de formations spécialisées en lien avec les filières ;
- application de stratégies de marketing territorial et de promotion commerciale au bénéfice des filières ;
- initiation et déploiement de politique de labellisation ou d'Appellation d'origine contrôlée;
- IGP (Indication géographique protégée) sur des produits (mangue, sésame,...) ;
- mise en réseau des acteurs à des échelles plus larges que le bassin de vie initial (inter-régions, pays limitrophes, pays clients).

b) Les leviers du développement durable

Des secteurs ont été identifiés comme potentiellement porteurs de création de nouvelles activités. Ils ont été ciblés comme pouvant répondre à l'enjeu d'être des « leviers d'un développement durable de l'économie ». Il s'agit là d'objets économiques susceptibles de générer des produits et de la plus-value, sans que l'on se situe à l'échelle d'un bassin de vie économique, mais au plan national voire sous régional.

Cela revient à identifier des facteurs ou secteurs clés pour répondre à des besoins, fournir des services, avec un dynamisme et un potentiel de croissance avérée.

De tels objets économiques regroupent une somme d'activités complémentaires (production, transformation, recherche et développement, formation, commercialisation, services) autour de la valorisation de savoir-faire, de l'exploitation d'innovation fruit de recherche et développement, d'une présence d'établissements d'enseignements supérieurs ou professionnels, d'un potentiel culturel.

Les pré-identifications effectuées font ainsi ressortir plusieurs filières potentielles clés :

- une filière dite « après pétrole » se déclinant sur plusieurs secteurs (énergie, habitat,...) ;
- une filière « bio santé : innovation alimentaire », à la jonction de l'agro-alimentaire et de la santé ;
- une filière « séries TV » ;
- une filière « TIC/applications professionnelles AFRIQUE et jeux pour smartphone » ;
- une filière « Civic-tech³⁵ », à partir des savoir-faire des OSC burkinabè.

4.3.4.6.3 Régions inscrites résolument dans une dynamique de coopération sous régionale

Le Burkina Faso joue un rôle de catalyseur de l'action sous régionale, à travers ses collectivités territoriales, en valorisant sa position géographique et son ouverture sur 6 pays de l'espace CEDEAO. Dans ce cadre, ses collectivités territoriales doivent pouvoir :

- jouer un rôle de stimulateur, à travers leurs deux associations faitières: l'AMBF et l'ARBF, pour faire prendre en considération les recommandations de la Commission collectivités territoriales de l'union économique et monétaire ouest africaine (CCT/UEMOA) en matière de convergence fiscale ;

³⁵ « Civic Tech » ou technologie civique en français, c'est l'ensemble des outils, procédés et technologies qui permettent de mettre les avancées technologiques au service de la démocratie.

- multiplier, sur toutes les régions frontalières, des initiatives conjointes (avec leurs OSC et faitières de filières du secteur primaire et des médias) pour structurer des partenariats inter-collectivités, inter-pays ;
- porter leur stratégie de développement économique local et de cohérence territoriale pour élargir l'offre et les fonctions de plate-forme de services de leurs territoires à l'échelle sous régionale.

A l'échelon sous régional, en dynamique avec la réflexion inter étatique portée par la CCT/UEMOA, la décentralisation a intégré de nouveaux défis et se présente comme un facteur de progrès qui ambitionne de mettre davantage l'accent sur l'économique et le productif afin de booster le développement local. Dans cette optique, le territoire passe d'«objet politique», à «objet espace de développement», support de l'économie, donc d'une production diversifiée avec l'intervention de différents acteurs de développement.

Un tel espace devient inévitablement à la fois partagé et disputé entre les différents acteurs ainsi qu'un enjeu qui rythme le processus de développement du territoire dans son ensemble, occasionnant, de fait, non seulement une coexistence, mais également des confrontations en raison des différentes fonctions du foncier, de ses usages et des intérêts des acteurs économiques, politiques et sociaux. Par conséquent, l'espace doit dorénavant être perçu comme lieu de pratiques économiques, de négociation et de sociabilité. Son exploitation est déjà, et sera de plus en plus à penser en liens étroits avec les enjeux sociopolitiques, géographiques, anthropologiques et éthiques ou encore environnementaux.

La constitution de tels espaces dits BVE renvoie donc à un cadre physique dans lequel il convient de diagnostiquer (sinon de mesurer) comment fonctionnent les principales opérations de production, de transformation, de commercialisation/ distribution et de consommation. Ainsi, les communes comme les régions sont à examiner sous l'angle de leurs potentialités économiques avec l'identification, en fonction de ces potentialités, d'objets économiques de production et d'échanges, en lien avec d'autres espaces ou à des échelles locales autant qu'inter régionales.

Avec une telle vision, le BVE devient un objet de singularité (une/des filière(s) porteuse(s)) en même temps qu'instrument de mise en commun ou de lien avec d'autres BVE ou des instruments d'animation du DEL (pôle de compétitivité, plate-forme d'innovation/hub sectoriel). Pour qualifier un territoire de BVE, il faut qu'il y ait des relations contractualisées entre différents profils d'acteurs (en termes de concertation, de partenariat autour d'une même activité économique, d'actions complémentaires portées par différentes parties, de volonté commune de développer une dynamique fructueuse/chercher/innover, cela à l'échelle du BVE). C'est ici que prend tout son sens la notion de partage impliquant que chaque acteur prenne une part active, tant dans les rôles que dans les résultats pour l'obtention d'une meilleure synergie d'actions entre eux.

Dans cette perspective, deux actions sont projetées :

- le déploiement de démarche de développement économique local dans le cadre du programme « pays frontière»;
- la participation active des Régions aux programmes mobilisateurs de la CCT.

En termes d'actions, des collectivités territoriales pro actives en matière de coopération sous régionale devraient pouvoir opérationnaliser la vision de voisinage ouvert, portée par l'Etat burkinabè depuis des décennies.

4.3.4.6.4 Gouvernance foncière au service de l'aménagement

Sur chacune des trois dimensions de la gouvernance foncière, des enjeux spécifiques ont été identifiés. Ils se réfèrent à plusieurs lois dont la mise en application pose des problèmes (lois n° 034 – 2009/AN du 16 juin 2009 portant régime foncier rural; loi n°034-2012/AN du 02 juillet 2012 portant réorganisation agraire et foncière au Burkina Faso, et loin°17-2006/AN du 18 mai 2006 portant code de l'urbanisme et de construction au Burkina Faso).

Globalement, il apparaît que toutes portions du territoire burkinabè étant dévolues, dans le cadre du droit coutumier sur lequel s'est greffé, depuis les indépendances, le droit normatif, le pays est, sur ce plan de l'exploitation du foncier « sous tension ».

Ainsi, les communes ne disposent pas de réserves foncières en propre, en dehors de celles que l'Etat voudra bien leur rétrocéder après avoir apuré les droits coutumiers sur les dites terres.

Fort de ce constat, les politiques d'aménagement qui appuieront les politiques de DEL des régions et communes devront donc projeter :

- soit en amont, une stratégie de constitution de réserves foncières, en lien avec les services fonciers de l'Etat ;
- soit d'engager des démarches concertées, avec les populations titulaires de droit d'occupation, pour procéder à des opérations de restructuration urbaine, recomposant des zones à urbaniser (cf. à Ouagadougou la zone de l'hyper-centre entre l'aéroport et le quartier administratif), destinées à mettre sur le marché des terrains avec vocation spécifiée par les documents d'urbanisme (POS).

Dans les deux cas de figure, il va s'agir de rappeler, pour :

- en zone urbaine, reconstruire la ville sur elle-même, avec un objectif de densification ;
- en zone péri-urbaine, et selon la géographie des lieux, protéger des zones naturelles sensibles, des bas-fonds et bassins versants de rivières, et en même temps constituer des réserves pour construire de nouveaux « morceaux de villes » avec tous les types de fonction (habitat, production et services, conservation/protection) ;
- en zone rurale, avec des problématiques sensiblement identiques que pour les communes urbaines, au niveau des zones agglomérées et en lien avec des paramètres supplémentaires dans le tissu rural, afin de trouver *un modus vivendi* entre les vocations agricoles d'une part et la fonction « élevage » qui induit pistes de parcours, zone de parcage nocturne et de traitement sanitaire, qui soient indépendantes des terrains de production de plantes, d'autre part.

4.4. Les facteurs de succès/opportunités et de risques pour la réalisation de la Vision prospective

Les facteurs de succès et les opportunités d'une part, les menaces et les risques d'autre part, se situent au croisement des différentes composantes des axes de la vision et des trois scénarios globaux/pertinents.

4.4.1. Les facteurs de succès et opportunités

4.4.1.1. Pour la délivrance des services publics locaux et la maîtrise d'ouvrage publique locale

En matière de délivrance des services publics locaux et de maîtrise d'ouvrage publique locale, les principales forces et opportunités pour la réalisation de la vision, se présentent comme suit :

- **exercice des compétences.** Même si les collectivités territoriales ont été confrontées par le passé à des difficultés pour exercer de façon convenable les compétences dévolues et transférées, elles ont eu l'opportunité de développer, notamment grâce à leur administration et à leurs services techniques, des savoir-faire qui leur ont permis de faire face à ces difficultés et apprendre à produire, tant - bien que mal, les services attendus d'elles par les populations. Cette capacité développée grâce à l'accompagnement apporté par les projets, les services centraux et déconcentrés de l'Etat et autres partenaires d'une part, à l'apprentissage d'autre part, constitue une force des CT en matière d'exercice des compétences.
- **exercice de la maîtrise d'ouvrage publique locale de qualité.** Outre l'accompagnement et l'apprentissage ci-dessus rappelés, les CT ont à leur disposition, différents outils d'aide à la planification et à l'exercice de la maîtrise d'ouvrage publique locale (guides d'élaboration des plans locaux de développement, textes sur les marchés publics locaux, guides d'exercice de la MOPL etc.) et la possibilité de s'engager dans le partenariat public privé pour la production de services au profit des populations.
- **fonction publique territoriale.** Contrairement à beaucoup d'autres pays de la sous-région déjà engagés dans le processus de décentralisation qui en sont encore à la recherche de stratégies appropriées pour se doter d'une fonction publique territoriale, le Burkina Faso a mis en place la sienne depuis 2006, dispositif que le pays cherche à rendre attractif pour y accueillir et maintenir du personnel de qualité au profit des CT. Il existe par ailleurs une volonté politique affichée en faveur de la fonction publique territoriale.
- **renforcement des capacités.** Même si la Stratégie nationale de renforcement des capacités des acteurs de la décentralisation (SNRC-AD) a connu des difficultés de mise en œuvre dues pour l'essentiel au faible niveau de son financement et à une insuffisante adhésion de la part des principales parties prenantes, elle a le mérite d'exister et son évaluation récente a permis de dégager des recommandations et des leçons utiles pour le cycle III de la décentralisation.

- **coopération internationale des collectivités territoriales.** Cette forme de coopération entre collectivités territoriales nationales et collectivités territoriales étrangères, généralement de pays développés, est bien connue au Burkina Faso et a, par le passé, contribué à la réalisation d'infrastructures sociales de base dans bien des communes et régions du pays. Avec une amélioration des dispositifs y afférents, la coopération internationale des CT constitue une importante opportunité pour l'opérationnalisation de la vision du cycle III de la décentralisation.
- **cadre sous régional de coopération.** Les organisations étatiques de la sous-région, notamment la CEDEAO et l'UEMOA sont engagées dans l'appui au développement local à travers la mise en place d'organes comme le Conseil des collectivités territoriales (CCT). Les travaux des six Commissions techniques³⁶ de ce CCT proposent des règles de convergence, et les huit programmes thématiques intégrateurs qu'elles portent sont techniquement mobilisables par l'Etat et les CT burkinabè.

4.4.1.2. Pour le financement de la décentralisation

Les principales forces et opportunités pour la réalisation de la vision, se présentent comme suit :

- **l'importance du potentiel non encore exploré et valorisé de plusieurs CT** qui laisse entrevoir de véritables niches pour le relèvement du potentiel fiscal, et le développement économique local. En effet, un processus ECOLOC³⁷ avait été déjà initié, mais n'a pas été conduit à son terme. Une dynamisation de tels processus dans le cas d'initiatives DEL à travers la stratégie de développement économique local et cohérence territoriale dans les régions (SDELCoT), devrait permettre de mettre en lumière les potentialités économiques existantes au niveau de plusieurs communes, régions et inter collectivités dont la valorisation permettrait de créer un bassin d'entreprises locales et de générer des recettes fiscales pour les CT ;
- **l'existence de nouvelles formes de financements innovants** qui offre des opportunités aux CT pour élargir la gamme de leurs sources de financement. Le mouvement de globalisation et le développement sans précédent des TIC a permis un développement rapide de nouvelles formes de financement et de nouveaux produits financiers et bancaires qui pourraient bénéficier aux CT ;
- **les évolutions au niveau des cadres normatifs régionaux** avec notamment les réflexions en cours au niveau de l'UEMOA, pour la mise en place d'un mécanisme de facilitation de l'accès des CT à l'emprunt ;

³⁶ Conseil des Collectivités territoriales (CCT) de l'UEMOA : Commissions Développement, Cohésion Sociale et Solidarité; Aménagement du Territoire et du Développement Durable; Coopération et Partenariat; Economique et Financière, travaillant sur une feuille de route autour de huit (8) programmes intégrateurs qui visent à promouvoir une approche territoriale du développement : Programme de coopération transfrontalière; Programme Paix, sécurité et gestion des migrations; Programme de convergence en matière de décentralisation financière; Programme de renforcement de capacités; Programme portant sur les Objectifs du Millénaire pour le Développement; Programme de jumelage et coopération entre collectivités territoriales de l'espace UEMOA; Programme Fonds communautaire de financement des collectivités territoriales; Programme Gouvernance et genre.

³⁷ Les études ECOLOC, abrégé de « Programme de relance des économies locales en Afrique de l'Ouest » étaient une initiative conjointe du Club du Sahel et du Programme de Développement Municipal (module Afrique de l'ouest et Centrale) réalisées dans les années 90 et 2000. Au Burkina Faso, Bobo-Dioulasso est l'une des villes ayant servi de terrain d'observation mais comme tous les travaux réalisés dans le cadre des études ECOLOC, il n'y a pas eu de mise en œuvre de la démarche. Voir l'ouvrage : « Manuel ECOLOC : évaluation et prospective de l'économie locale. Tome 1 : synthèse ». PDM – Club du Sahel – OCDE. Février 2001.

- **l'expérience du Burkina Faso en matière de mobilisation et de gestion de l'aide internationale** et de la coopération décentralisée. Comparativement à d'autres pays, le Burkina Faso a pu expérimenter différents instruments de coopération et de ce point de vue est à même de capitaliser sur cette expérience ;
- **l'existence d'acteurs privés locaux porteurs d'initiatives** au niveau des régions et communes du Burkina Faso mais qui ne sont pas impliqués dans des cadres formels de coopération avec les CT ;
- **le regain d'intérêt de la diaspora pour une implication accrue au processus de développement national et local**, de même que le nombre élevé de burkinabè à l'étranger et l'existence du Conseil supérieur des burkinabè de l'étranger sont autant d'atouts pour avancer ;
- **le dynamisme de la société civile** qui a réussi à se positionner comme force d'interpellation et de propositions comme en témoigne son rôle crucial dans l'insurrection populaire de 2014.

4.4.1.3. Pour le Développement économique local et la cohérence territoriale

Les principales forces et opportunités pour la réalisation de la vision du développement économique local peuvent être appréhendées au double plan des institutions publiques et du secteur privé.

Au plan des institutions publiques

- existence d'outils d'appui à la maîtrise d'ouvrage publique à la disposition des CT à renouveler / améliorer pour répondre à l'ouverture aux OSC et aux organisations socio-professionnelles, pour l'élaboration des PRD et PCD ;
- existence de cadres de concertation : CCR, CCP, CCco ;
- existence dans les lois de décentralisation, de compétences dévolues aux régions, en matière de planification et de développement économique;
- exercice de leurs responsabilités, par les communes, en matière de planification et de gestion (en matière de foresterie, ressources naturelles) et de cadres conventionnels ;
- mise en place d'outillages communs (Etat/CT) d'orientations et de planification du développement ;
- existence d'institutions de formation pour le renforcement des capacités des acteurs et pour leur accompagnement (ENAM, ENAREF, IRA, Centres de formation professionnelle) ;
- existence d'institutions de recherche et développement (universités, centres et instituts de recherche) pour le coaching des acteurs et l'accompagnement de l'innovation ;
- existence de projets et programmes d'appui à la décentralisation et au développement local avec l'accompagnement des PTF ;
- politiques sous régionales de la CEDEAO et de l'UMEOA adoptant des stratégies favorisant l'investissement au bénéfice de leurs pays membres et la coopération interétatique ;
- Etat ouvert, via les référentiels nationaux de développement pour s'orienter vers des formes de contractualisation Etat-CT ainsi que la pluri-annualité des engagements financiers ;

- coopération décentralisée se positionnant sur ce champ d'intervention ;
- existence dans les pays frontaliers de démarches de DEL portées par les CT.

Au plan du secteur privé

- existence de filières porteuses ;
- existence de marchés spécifiques (SIAO, FESPACO, AGOA) ;
- existence de *tables filières* et *faitières* (karité, sésame, manioc, pomme de terre, mangue,...) ;
- émergence d'un leadership de la part de groupes socio-professionnels pour initier des démarches de type « pôle de compétitivité/hub » ;
- partenaires privés proactifs pour initialiser des stratégies par rapport à de nouvelles filières.

4.4.1.4. Pour la Gouvernance locale

En matière de gouvernance locale, les principales forces et opportunités sur lesquelles les CT pourront s'appuyer pour la réalisation de la vision sont les suivantes :

au niveau central

- Etat porteur de la mise en place d'intercommunalité de services en cas de communes limitrophes non viables ;
- Etat reconnaissant la pertinence d'encadrer et spécifier les fonctions des chefferies.

au niveau des collectivités territoriales

- la volonté réformatrice des CT et leurs capacités à porter leur point de vue, à travers l'ARBF et l'AMBF et ses bureaux régionaux ;
- la volonté d'implication du secteur privé, en lien avec la société civile/OSC et les syndicats ;
- des élus conscients de l'intérêt et du sens de la redevabilité des exécutifs locaux ;
- une jeunesse pro active dans le dialogue avec les municipalités par rapport à la conception et l'exécution de leur PCD.

au niveau de la société civile

- des OSC proactives pour la promotion du civisme sous toutes ses formes et au niveau de tous les acteurs ;
- existence de consensus entre les parties prenantes sur les réformes à opérer au plan des cadres de concertation et de leurs modalités de fonctionnement.

4.4.1.5. Pour le pilotage et coordination de la politique de décentralisation

En matière de gouvernance de la politique de décentralisation, les principales forces et opportunités sur lesquelles les CT et les acteurs de la décentralisation en général pourront s'appuyer sont les suivantes :

- **en matière de portage politique et de pilotage et de coordination.** La décentralisation est désormais intégrée dans les politiques publiques nationales et reconnue dans la constitution. Depuis 2004, elle a un fondement juridique solide grâce à l'existence du code général des collectivités territoriales, texte fondateur renforcé depuis lors par d'autres lois sur les finances et les personnels des CT. Un département ministériel responsable de la conception et de la mise en œuvre de la politique de décentralisation est désormais présent dans tous les gouvernements, consacrant ainsi la reconnaissance de la décentralisation comme une politique publique à part entière. Dans son programme de campagne, l'actuel Président de la République a déclaré « Je veux faire de la décentralisation le pilier essentiel de réalisation de la démocratie et du développement à la base. C'est une urgence majeure... » ;
- **en matière de coordination.** Le processus de décentralisation bénéficie, depuis le démarrage de son cycle II, d'un cadre institutionnel avec non seulement un ministère en charge de la décentralisation mais surtout de la mise en place et du fonctionnement de la Conférence nationale de la décentralisation (CONAD) présidé par le Premier Ministre, de Conférences régionales de la décentralisation (CORED), le tout animé par un Secrétariat permanent (SP-CONAD). Même si le fonctionnement de l'ensemble de ce dispositif a connu quelques difficultés au cours du cycle II, son mérite est d'avoir permis aux différents acteurs et structures impliqués d'apprendre à travailler ensemble. L'état des lieux de la décentralisation réalisé par le SP-CONAD en 2014-2015 a été l'occasion de tirer des enseignements utiles pour le cycle III du processus de décentralisation ;
- **en matière de suivi.** La CONAD a créé un Centre national de suivi évaluation de la décentralisation (CNSE) logé au sein du Secrétariat permanent de la CONAD. Le CNSE qui a pour mission de concevoir, de mettre en place et d'animer le système de suivi et d'évaluation de la décentralisation, vient d'expérimenter une phase d'animation dudit système ;
- **en matière de communication sur la décentralisation.** L'état des lieux de la décentralisation a mis en lumière la faible appropriation politique et sociale de la décentralisation par différentes catégories sociales, en raison notamment de l'absence d'une stratégie claire de communication en soutien au processus de décentralisation au cours des cycles précédents dudit processus. La prise de conscience qui en a résulté au niveau des acteurs en charge de la gouvernance de la décentralisation devrait favoriser une communication active sur le processus au cours de son troisième cycle.

4.4.2. Facteurs de risques et de menaces

4.4.2.1. Pour la délivrance des services publics locaux et la maîtrise d'ouvrage publique locale

La réalisation de la vision en matière de délivrance des services publics locaux et de maîtrise d'ouvrage publique locale n'est cependant pas sans menaces et risques :

- **Non effectivité des compétences et maîtrise d'ouvrage publique locale par les CT.** Les menaces qui pèsent sur la possibilité pour les CT d'assurer une maîtrise publique locale de qualité et d'exercer effectivement les compétences dévolues et transférées portent sur

l'inertie des technostructures face au changement. Cela pourra, entre autres manifestations, se traduire par le maintien de la tutelle actuelle sur les CT, la non coopération par les STD à la coproduction des services publics, la persistance du non transfert des ressources devant accompagner les compétences transférées aux CT, etc. ;

- **au titre de l'accompagnement des CT par les STD.** Les menaces ci-dessus exposées pourraient être renforcées par la persistance de la situation actuelle où l'Etat ne met pas réellement en œuvre le principe de subsidiarité. La non mise en place d'un cadre juridique de déconcentration adapté à la décentralisation et la non mise à disposition des STD des ressources nécessaires à leur fonctionnement et à l'accompagnement des CT dans la coproduction des services publics de base constituent de réelles menaces à l'opérationnalisation de la vision en matière d'appui de l'Etat aux CT au niveau déconcentré.
- **au niveau de la fonction publique territoriale attractive.** Les risques et menaces pouvant empêcher la réalisation de la vision en matière de fonction publique territoriale portent sur la non adhésion des acteurs, en particulier des personnels des CT, avec comme conséquence une fuite des cerveaux vers l'administration publique d'Etat et les ONG si la question de l'attractivité de ladite FPT n'est pas résolue. Les autres formes de menace sont la politisation de l'administration locale qui pourrait conduire certains exécutifs communaux et régionaux à privilégier le recrutement de personnels issus de leur formation politique en dehors de toute transparence, d'équité et de recherche des compétences nécessaires aux postes à pourvoir en personnel. Cette menace pourrait être renforcée par la persistance de l'instabilité politique et institutionnelle observée ces dernières années.
- **au niveau de la coopération internationale des collectivités territoriales.** Les menaces ici portent sur : i) la rigidité des textes et le manque de volonté des acteurs engagés dans la coopération-jumelage d'aller vers plus de transparence dans la gestion des ressources générées par cette forme de coopération de façon à permettre une meilleure visibilité des actions menées, de leur impact en vue de capitalisation et de partage ; ii) une mauvaise conjoncture économique internationale qui ne permet pas aux CT des pays développés d'engager des coopérations avec leurs homologues des pays du Sud et du Burkina Faso en particulier.

4.4.2.2. Pour le Financement de la décentralisation

Les principaux risques et menaces auxquels les CT auront à faire face à l'occasion de la réalisation de la vision en matière de financement de la décentralisation sont les suivants :

- **la montée de l'incivisme** qui, s'il n'est pas maîtrisé, portera un coup à l'adhésion des citoyens et des contribuables au contrat social avec les autorités locales et compromettra toutes les initiatives de mobilisation de ressources propres des CT ;
- **la faible capacité institutionnelle des CT** est un facteur de risque majeur. En effet, en l'absence d'une administration locale formée, motivée, compétente, et habitée par l'éthique du service public local, il serait difficile d'avoir la montée en puissance des CT voulue dans la vision ;

- **la mauvaise gouvernance au niveau des CT** est un facteur de risque majeur pour la mobilisation des financements attendus de la décentralisation. L'accroissement des financements disponibles pour la décentralisation, devrait aller de pair avec la mise en place de mécanismes plus exigeants de redevabilité ;
- **l'instabilité politique au niveau national et local** tout comme les risques sécuritaires représente aussi un facteur de risque pour la mobilisation de l'ensemble des financements identifiés pour la décentralisation notamment pour ce qui concerne les financements du secteur privé, des partenaires extérieurs, et les financements par les marchés ;
- **la bureaucratie au niveau central** et la faible volonté politique de l'Etat à respecter certains engagements constituent aussi un risque important ;
- **la crise financière internationale** apparait comme un risque majeur et pourrait induire une diminution des aides financières des partenaires au développement, et un durcissement des conditions d'accès aux marchés ;
- **l'inadéquation du cadre des affaires au niveau local**, s'il n'est pas corrigé, constituerait aussi un risque pour une forte implication du secteur privé. Les éléments majeurs de risques concernent le coût élevé des facteurs de production (électricité, carburant, eau, télécommunication et internet, etc.), l'étroitesse des marchés, l'inadéquation du cadre des affaires (fiscalité, accès au financement) et le déficit d'infrastructures constituent un risque majeur pour la génération des revenus et la mobilisation consécutive de ressources au bénéfice des CT ;
- **la faible mobilisation de la diaspora**, des risques spécifiques portent sur l'instabilité dans les pays d'accueil, la politique dans le pays d'accueil en matière de transferts des fonds des migrants et de leur mobilité, le manque d'organisation de la diaspora.

4.4.2.3. Pour le développement économique local et la cohérence territoriale

En matière de DEL et cohérence territoriale, la réalisation de la vision n'est cependant pas sans menaces et risques. Les principales menaces et les risques auxquels les CT auront à faire face sont :

- ***au plan international***
 - politique globale volontariste à finaliser, avec un rôle des institutions financières internationales pour désengorger les canaux d'intermédiation ;
 - connectivité des systèmes financiers et économiques réduisant les chances d'un redémarrage national de l'économie sans redémarrage à un échelon international sous régionaux ;
 - insuffisance de la demande agrégée à l'échelon mondial (tirant les prix des matières premières vers le bas) se traduisant par un sous-investissement (et donc une diminution tendancielle de la productivité).
- ***au plan national***
 - niveau et qualité des investissements insuffisants, avec des dépenses publiques en faveur des actifs matériels et immatériels en dessous de leur niveau optimal ;

- finances publiques tendanciellement sous tension à moyen et long terme, avec l'allongement des durées de vie et les systèmes d'assurances maladie universels ;
 - domaine de la gouvernance foncière sous tension avec un manque de consensus pour la définition des mesures d'optimisation de l'espace urbain et rural ;
 - résistance des administrations sectorielles à aller vers la déconcentration ;
 - capitalisation des acquis des formations non disséminées ;
 - mise en œuvre difficile des recommandations/résolutions/ issues de décisions politiques.
- **au plan local**
 - pléthore des cadres de concertation à l'échelon régional ;
 - non appropriation par les CT des politiques publiques ;
 - outils de planification et d'aménagement du territoire peu connus et d'applications aléatoires ;
 - mobilité des agents recrutés au profit des CT et faibles capacités financières des dites collectivités pour recruter leurs propres agents en fonction des postes et emplois nécessaires ;
 - conflits intercommunaux ;
 - faible capacité managériale des responsables des CT ;
 - faible valorisation des potentialités régionales et déficience dans l'entretien des infrastructures de desserte ;
 - par rapport à **l'ancrage territorial et à l'accroissement des capacités de croissance endogène des filières porteuses**, mauvaise organisation des filières et absence de politiques convergentes pour l'approche « filière ».

4.4.2.4. Pour la gouvernance locale

Les principales menaces et les risques auxquels les CT auront à faire face à l'occasion de la réalisation de la vision en matière de gouvernance locale peuvent être résumés comme suit :

- faible adhésion et appropriation des valeurs et principes de la démocratie locale.
- conflits politiques et électoraux ;
- multiplicité des comités de gestion (eau, école, santé ...) dans les villages et les communes ;
- manque d'alternance au sein des organes des comités de gestion ;
- absence ou inadaptation du cadre conventionnel commune-COGES ;
- absence de contrôle de qualité dans la gestion des affaires locales ;
- articulation déficiente entre conseils villageois de développement (CVD) et conseils municipaux.

4.4.2.5. Pour le pilotage et coordination de la politique de décentralisation

En matière de gouvernance de la politique de décentralisation, la réalisation de la vision n'est cependant pas sans menaces et risques. Les principales menaces et risques peuvent être résumés comme suit :

- **faible portage de la politique de décentralisation**

Le caractère transversal de la décentralisation exige que la plupart des ministères, en particulier les ministères à compétences transférées, intègrent la décentralisation dans leurs stratégies sectorielles,

transfèrent effectivement les compétences et les ressources correspondantes aux collectivités territoriales et travaillent avec ces dernières à la coproduction des services publics locaux au bénéfice des populations.

La réussite d'une politique de décentralisation nécessite un portage politique au plus haut niveau de l'Etat, de façon à veiller à ce que chaque ministère sectoriel intègre la décentralisation dans ses stratégies et qu'il procède à une déconcentration des ressources humaines, matérielles et financières de façon à placer ces services déconcentrés en position d'accompagner les collectivités territoriales comme le prévoient les textes de la décentralisation et de la déconcentration.

La menace qui pèse sur la décentralisation est la poursuite de la pratique observée lors des cycles I et II au cours desquels l'absence d'un portage politique fort de la décentralisation a permis aux ministères de marginaliser les CT dans l'exécution des actions de développement local.

- ***faible leadership et faible coordination***

Face aux nombreux défis et à l'environnement peu favorable auxquels fait face la décentralisation, seul un leadership fort et reconnu peut aller à contrecourant et faire accepter la nouvelle vision et les nouveaux jalons de la politique de décentralisation, travailler à une appropriation de la décentralisation par l'ensemble des acteurs.

Le principal risque qui pèse sur l'opérationnalisation de la vision en matière de leadership et de coordination de la mise en œuvre du cycle III de la décentralisation reste l'incapacité des ministres en charge de la décentralisation, en raison de la faible stabilité institutionnelle du département et de sa place au sein des différents gouvernements, à développer et assurer un leadership approprié. La traduction sera une difficulté à assurer une coordination interministérielle, à influencer les orientations du gouvernement et plus spécifiquement de ses composantes sectorielles.

- ***système de suivi évaluation peu efficace***

Malgré l'importance du suivi-évaluation dans la conduite d'un processus de décentralisation, notamment pour documenter / capitaliser les progrès réalisés en matière de services publics rendus aux populations par les CT et la démocratie locale, le CNSE mis en place pour assurer une telle fonction n'a pu qu'implanter un début de système de suivi bien des années après sa création et ce, grâce à des ressources apportées par des projets. Le risque en matière d'opérationnalisation de la vision prospective est l'absence de ressources humaines et financières appropriées pour implanter et animer de façon pérenne un système de suivi évaluation du cycle III de la décentralisation.

- ***système statistique national peu fiable***

Pour être efficace, en tant que système de suivi évaluation d'une politique transversale, le système de suivi évaluation de la décentralisation a besoin comme inputs, des résultats, des indicateurs de valeurs de référence et de valeurs cibles cohérents définis et produits par les autres ministères, en particulier les ministères sectoriels et des données et analyses mises à dispositions par le système statistique national. L'absence, le peu de fiabilité et / ou la production parcellaire et discontinue de ces données et analyses constituent une menace réelle pour l'opérationnalisation de la vision en matière de suivi évaluation de la décentralisation.

Conclusion

L'élaboration de la vision prospective de la décentralisation est la première étape du processus de formulation des référentiels devant aider à implémenter et soutenir tout le long de sa vie le Cycle III de la décentralisation au Burkina Faso. Elle a été précédée en 2014 par la réalisation de l'état des lieux de la décentralisation, renforcé un an plus tard par l'évaluation finale du Cadre stratégique de mise en œuvre de la décentralisation (CSMOD 2006-2015). Ces deux études ont largement alimenté l'analyse rétrospective du processus de décentralisation et fourni le matériau nécessaire à l'identification des problématiques, enjeux et défis grâce auxquels des questions clés ont servi à la production des hypothèses d'évolution de la décentralisation dans les 25 prochaines années.

Au terme des travaux d'élaboration des hypothèses d'évolution de la décentralisation, trois scénarios (pessimiste, médian et optimiste) ont été construits :

- Le premier présente une décentralisation prise en otage avec l'avènement de nouvelles féodalités et un pouvoir local en panne.
- Le deuxième dépeint une décentralisation sans lisibilité, marquée par des incertitudes, une bureaucratisation des campagnes et le retour du jacobinisme.
- Le troisième est celui d'une décentralisation irradiante avec un pouvoir local en marche et un bond en avant.

La vision prospective qui a émergé de l'analyse approfondie de ces scénarios au regard du contexte national, régional et international est celle d'une décentralisation replaçant les collectivités territoriales au cœur de cette importante réforme, donnant d'elles une image d'acteurs performants, produisant et livrant des services publics de qualité et accessibles et animant des économies locales productrices de revenus à leurs populations, ce qui devrait être la finalité de toute décentralisation.

Mais cette vision n'oublie pas que pour parvenir à ce développement local inclusif et durable, les collectivités territoriales doivent travailler dans un environnement où baigne la démocratie locale et qu'elles doivent assurer / assumer une maîtrise d'ouvrage efficace avec des mécanismes de financement variés assurant leur autonomie financière. Enfin, cette vision reconnaît à l'Etat central et à ses démembrements territoriaux leur rôle dans le portage politique, le pilotage concerté, un accompagnement pertinent et le suivi évaluation de l'ensemble du processus.

La vision prospective se décline en une politique nationale de la décentralisation qui elle-même se déroule par le moyen d'une stratégie décennale de mise œuvre et d'un plan d'action quinquennal. Outre les orientations, les principes directeurs, les actions et les méthodes / instruments de mise en œuvre de ces - trois référentiels auxquels la vision prospective aura tracé un chemin vers le futur, une attention particulière devrait être accordée à un suivi évaluation efficace et cohérent avec les dispositifs de suivi des autres politiques publiques.

ANNEXES

Annexe 1 : Méthodologie synthétique d'élaboration des nouveaux référentiels de la décentralisation

Le travail d'élaboration des nouveaux référentiels de la décentralisation mené sous la responsabilité technique du Secrétariat permanent de la Conférence nationale de la décentralisation a débuté dès 2015 par l'établissement d'un état des lieux de la décentralisation qui a fait l'objet d'une démarche participative pour son établissement et sa validation. D'autres travaux tels que l'évaluation externe du Cadre stratégique de mise en œuvre de la décentralisation ont été également conduits courant 2015 et 2016 pour conforter l'état des lieux de la décentralisation établi.

Lors de l'élaboration des nouveaux référentiels de la décentralisation, d'autres référentiels tels que la Vision Burkina 2025, le Programme national de développement économique et social (PNDES 2016-2020), la Stratégie nationale de déconcentration administrative (SNDA) ont été analysés et pris en compte.

Enfin une démarche de concertation avec plusieurs sous-ensembles de personnes ressources issues des Ministères, des projets, de la société civile réunies au sein d'un groupe de référence et de trois groupes de travail sectoriels a prévalu pour l'élaboration de chaque référentiel. L'équipe de consultants internationaux et nationaux a établi des matrices ou notes techniques soumis successivement lors de la tenue d'ateliers pour enrichissement aux différents groupes :

- Le groupe de référence composé de professionnels burkinabé aux compétences reconnues dans les différents champs de problématiques relatifs à la décentralisation, à la déconcentration et au développement local a eu pour mission d'accompagner, au plan conceptuel, le processus d'élaboration des nouveaux référentiels à travers les critiques, commentaires et propositions d'amélioration le cas échéant des notes techniques rédigées par les experts, à chacune des quatre phases du processus.
- Les groupes de travail sectoriels composés de praticiens du processus de mise en œuvre de la décentralisation, responsables administratifs, élus, représentants de la société civile, ont revisité l'ébauche de référentiel produit par les consultants avec les membres du groupe de référence afin de, notamment, contribuer à l'établissement de la faisabilité et des conditions de la faisabilité des orientations et actions envisagées dans chacun des référentiels.

En complément à cette approche, (i) des concertations ont été menées dans les régions auprès d'un panel d'élus, de cadres des administrations régionales et des ministères déconcentrés, de représentants de la société civile pour débattre des orientations des référentiels « vision » et « politique » afin d'en « confirmer et compléter » le contenu mais aussi (ii) avec la commission parlementaire en charge des questions de décentralisation. A l'issue de ces concertations complémentaires, les ébauches de référentiels ont été (i) présentées aux plus hautes instances de l'Etat concernées par le processus de décentralisation et regroupées au sein du comité d'orientation et de pilotage et (ii) validées en conseil des ministres.

Les partenaires techniques et financiers consultés au démarrage du processus d'élaboration des nouveaux référentiels de la décentralisation ont été également consultés sur les documents de vision

prospective et de politique nationale.

Afin de conforter ce processus, des actions de communication inscrites au sein d'un plan de communication sur l'élaboration des nouveaux référentiels de la décentralisation sont programmées tout au long du processus d'élaboration jusqu'à la conférence nationale de la décentralisation.

Annexe n °2 : Glossaire des mots clé et concepts

Le glossaire contient la définition de certains concepts, de manière à avoir une compréhension claire et commune des mots et expressions utilisés dans l'ensemble des référentiels du Cycle III de la décentralisation au Burkina Faso.

Action :

L'action est un ensemble d'activités complémentaires concourant à la réalisation de l'effet escompté dans la poursuite d'un objectif spécifique.

Activité :

L'activité est une décomposition de l'action en plusieurs dispositions concrètes à prendre pour la réalisation de/d'une action donnée.

Aménagement du territoire :

C'est une démarche politique qui répond à des contradictions spatiales, contradictions qui ont cru avec le temps en raison de la multiplication des occasions de dysfonctionnement (*liées généralement au développement industriel et urbain*), des déséquilibres spatiaux (*principalement inter territoriaux*) et des destructions (*notamment de l'environnement écologique et du patrimoine*). Cela en fait une condition clé du développement territorial, en ce qu'il favorise la cohérence des investissements publics et privés, au niveau de la répartition spatiale et temporelle. Le traduire en politique signifie que les ministères sectoriels fondent leur action sur une approche territoriale de développement.

Artificialisation des sols :

Le processus par lequel des espaces naturels sont transformés du fait de la construction d'infrastructures, rendant les surfaces couvertes artificielles par opposition à leur nature originelle.

Bassin de vie économique :

Le bassin de vie économique correspond à un territoire sur lequel des habitants, en tant qu'opérateurs économiques travaillent, sous la forme de groupements juridiquement organisés (associations, G.I.E), dans le cadre d'une filière, autour d'un ou plusieurs pôles de services comme un-bourg centre d'une commune rurale ou une commune urbaine où ils trouvent des services. **Le périmètre de ces bassins de vie économique se fonde sur celles des communes (sinon une somme de villages de la commune dans le cas de commune très étendue) où sont installés les membres de ces groupements.**

Cadre logique :

Un « cadre logique » va permettre de répondre aux questions suivantes:

- quel est le but du projet?
- quelles activités faut-il mener pour atteindre ce but?
- quelles sont les ressources nécessaires?
- quels risques pourraient affecter la mise en œuvre du projet?
- comment sera mesuré l'évolution des activités et l'atteinte des objectifs?

Cluster (voir « approche par grappe » en français) :

Se définit comme un système qui s'inscrit dans une perspective de croissance des entreprises, d'ancrage local des activités et d'attractivité territoriale, permettant de concilier filières d'excellence

et aménagement du territoire. Les clusters ressortent donc comme des éléments de politiques régionales ou inter-régionales territorialisées se traduisant en pôles de compétitivité, clusters d'initiative régionale ou grappes d'entreprises.

Cohérence et orientation territoriale (COT) :

Concept qui se situe à l'interface entre la gouvernance foncière et le maillage urbain/l'urbanisme. La *cohérence et orientation territoriale* prend en considération la préservation de l'environnement, des paysages et la gestion économe des sols (*lutte contre l'artificialisation des terres*) dans le cadre du déploiement territorial de l'ensemble des politiques sectorielles notamment en matière d'habitat, de mobilité, d'aménagement commercial et de zones artisanales et industrielles ainsi que de production agricole. Elle impacte donc la formulation des Plans locaux de Développement et des Plans d'Occupation des Sols.

Décentralisation :

De manière générale, la décentralisation consiste en une autonomie de gestion accordée à une/des collectivité(s) territoriale(s), voire un organisme étatique, dans le but d'une plus grande efficacité d'action. L'entité décentralisée dispose de la personnalité morale et d'un organe délibérant qui oriente et contrôle l'action d'un organe exécutif.

Deux modes de décentralisation sont pris en considération:

- la décentralisation fonctionnelle ou de services qui se traduit par l'autonomie de gestion accordée à des entités administratives pour la production de biens ou services spécifiques ;
- la décentralisation territoriale par laquelle des entités territoriales appelées collectivités territoriales se voient déléguer, par l'Etat, le droit de s'administrer librement et de gérer leurs affaires propres sous la responsabilité d'organes délibérants et d'exécutifs élus.

La décentralisation territoriale, fondée sur le principe du transfert de certaines compétences de l'Etat aux collectivités territoriales, vise à accroître les services fournis aux citoyens, à impulser le développement de la collectivité territoriale sur la base des besoins et solutions identifiés localement.

Participant à la refondation de l'Etat, la décentralisation implique la conduite des affaires des collectivités territoriales par des organes élus, processus censé assurer une meilleure transparence dans la gestion des affaires publiques, garantissant une participation citoyenne effective et par extension, favorisant une nouvelle citoyenneté et une meilleure gouvernance locale.

Elle procède de l'idée qu'il existe au sein de l'entité décentralisée des intérêts communs pour lesquels les administrés et leurs représentants légitimement élus sont plus à même d'identifier et de mettre en œuvre des réponses adaptées aux réalités locales.

Déconcentration :

La déconcentration est une technique d'organisation qui consiste à transférer une partie du pouvoir centralisé vers les agents locaux qui restent soumis à l'autorité centrale. Cette notion s'oppose à celle de concentration qui est un système administratif dans lequel le pouvoir de décision est concentré au sommet de l'appareil d'Etat.

La déconcentration a pour but de décongestionner l'administration centrale et ainsi d'accélérer les prises de décisions au niveau local

Développement et projet de développement :

Le *développement* est un processus d'amélioration des conditions de vie des populations. Le *projet de développement* est une démarche collective visant à améliorer les conditions de vie d'un

ensemble de personnes. Il peut s'agir d'un projet à caractère purement social, à caractère social et économique ou d'un projet générateur de revenus.

Développement économique :

Le concept de développement économique renvoie à la notion de progrès (économique, social, culturel) qui désigne, entre autres, la croissance durable du produit réel global, l'industrialisation, l'accroissement du niveau d'éducation, l'allongement de la durée de vie et l'augmentation du revenu par tête et une meilleure répartition de ces revenus au sein de la population.

Développement économique local :

Reprenant la définition du développement économique, l'adjonction du qualificatif « local » traduit que ce développement se réfère à un territoire, circonscrit, avec des caractéristiques socio-économiques qui lui donnent des spécificités.

Développement territorial :

Signifie que ce développement englobe une volonté politique qui peut émaner d'autres acteurs que les acteurs locaux.

Gouvernance :

C'est un processus continu de coopération et d'accommodement entre des intérêts divers et conflictuels. *"Somme des différentes façons dont les individus et les institutions, publics et privées, gèrent leurs affaires communes, elle inclut les institutions officielles et les régimes dotés de pouvoirs exécutives tout comme les arrangements informels sur lesquels les peuples et les institutions sont tombés d'accord ou qu'ils perçoivent être de leur intérêt"* Commission sur la Gouvernance Mondiale (créée en 1992 par W. Brandt).

La gouvernance, c'est aussi des « *Nouvelles formes interactives de gouvernement dans lesquelles les acteurs privés, les organisations publiques, les groupes ou communautés de citoyens, ou d'autres types d'acteurs, prennent part à la formulation de la politique...* » (Marcou, Rangeon et Thiébault).

Gouvernance locale :

La gouvernance peut se définir comme un processus où "les acteurs de toute nature et les institutions publiques s'associent, mettent en commun leurs ressources, leurs expertises, leurs capacités et leurs projets et créent une nouvelle coalition d'action fondée sur le partage des responsabilités », la gouvernance locale peut, elle se définir comme un système de gestion des affaires -au niveau d'un territoire, plus petit espace vers lequel se tournent les administrés pour régler leurs problèmes immédiats ; un "gouvernement local" gère les affaires de la cité avec la possibilité pour chaque citoyen de participer à la prise de décision. A ce titre, la gouvernance locale est effectivement associée aux processus de décentralisation.

Gouvernance territoriale :

Cette notion a émergé avec la recherche de nouveaux modes d'organisation et de gestion, adaptés aux besoins d'une société devenue plus complexe et mondialisée, où l'ancrage local prend une valeur centrale. Ces modes de gestion prennent la place des démarches ascendantes antérieures de l'action publique. La gouvernance territoriale correspond à une nouvelle structuration politico-administrative et à de nouveaux modes opératoires. Elle signifie que les institutions étatiques n'ont plus le monopole de l'action collective et que de nouveaux acteurs sont en train d'émerger. Elle ré-agence les rôles entre secteur privé, collectivités territoriales et Etat, faisant de ce dernier un superviseur, évaluateur et stratège plus qu'un opérateur de politiques et projets.

Hypothèses :

Facteurs externes qui peuvent influencer l'évolution de l'objet dont on propose la mise en place. Elles s'inscrivent dans le cadre d'une gestion par les risques: risques sur lesquels la politique n'aurait pas prise et qui pourraient affecter l'atteinte de ses objectifs, résultats, et les modalités de mise en œuvre de ses activités.

Hub :

Dans le cadre d'une politique de développement économique local, un « hub » est une structure où se concentre des flux (de demandes d'informations et de réponses à des demandes) gérés de sorte qu'ils répondent efficacement à l'ensemble des parties prenantes de la filière considérée avec, à la clé, des économies financières et d'échelle, à travers une synchronisation qui permette un pilotage efficient et efficace.

Indicateurs :

Un indicateur est un instrument de mesure qui permet de rendre un objectif clair et évident. Il existe au moins autant d'indicateurs que d'objectifs. Il est possible de vérifier un indicateur à l'aide de sources statistiques, en trouvant dans ces statistiques qu'un changement s'est produit du fait de la mise en place de la stratégie.

Le processus consistant à établir des indicateurs permet de découvrir si des objectifs imprécis ont été fixés. Il est possible, en principe, de mesurer toutes les formes de réalisation des objectifs. Toutefois un indicateur n'est pas toujours un « chiffre », pour mesurer la réalisation d'objectifs qui se traduisent par des évolutions de processus, il pourra être décidé de réaliser des enquêtes interviewant le(s) groupe(s) cible ou encore avant que le démarrage de l'exécution de la stratégie, afin d'établir une « situation de référence ».

Logique exploratoire :

Dans une logique exploratoire, la prospective s'efforce de réduire l'incertitude face à l'avenir, de décrypter et de définir collectivement les futurs possibles. Plus simplement, on cherche à répondre à la question : « Que peut-il advenir ? ». Elle permet de réfléchir sur la trajectoire nécessaire pour y parvenir. Ainsi, dans le cas de la démarche de définition de la vision de la décentralisation et face aux questions liées aux défis du processus, la logique exploratoire amène à définir des hypothèses des plus pessimistes aux plus optimistes.

Objectifs «SMART» (Specific, Measurable, Accurate ou Approved, Realistic et Timebound, c'est à dire spécifiques, mesurables, précis, réalistes, et limités dans le temps) :

L'objectif décrit le problème central/principal à résoudre. C'est l'objectif que l'on veut avoir atteint après quelques années, jusqu'à X années après la fin du projet. Si cet objectif est atteint les causes du problème doivent être éliminées et le problème doit donc de ce fait avoir disparu.

La réalisation des objectifs aux niveaux les plus élevés implique naturellement que les objectifs ont déjà été atteints aux niveaux inférieurs, au regard de la chaîne de résultat suivante : Effets > *Objectif global* > Problème principal > *Objectif(s) du projet* > Causes > *Résultats* > *Activités*

Plan de gestion des risques :

Après que les parties concernées aient identifiées les risques, la structure dirigeant l'exécution du projet cherche à les prévenir en élaborant un plan de mesures à prendre pour réduire les risques. Cela peut se traduire par des compléments au plan des activités.

Planification :

La planification est la démarche de concevoir un futur désiré, les actions et les moyens d'y parvenir, ainsi que les échéances de réalisation.

Planification stratégique :

La planification stratégique est la feuille de route que se donne une organisation pour réaliser sa vision à moyen et à long terme. Elle va plus loin que la simple planification, puisqu'elle oblige l'organisation à examiner ses contextes interne et externe, à faire des projections vers l'avenir et à déterminer les stratégies lui permettant de concrétiser sa mission et sa vision.

Plate-forme d'initiatives locales :

Ce sont des associations ou des groupements d'intérêt économique à l'échelon local, qui soutiennent les créateurs d'entreprises à la fois par des prêts d'honneur (prêt sans intérêt ni garantie personnelle), un accompagnement et un parrainage par un dirigeant d'entreprise pendant les premières années qui suivent la création de son entreprise, par un néo-entrepreneur.

Pôle de compétitivité :

Défini comme, « sur un territoire donné, l'association d'entreprises, de centres de recherche et d'organismes de formation, engagés dans une démarche partenariale (stratégie commune de développement), destinée à dégager des synergies autour de projets innovants conduits en commun en direction d'un (ou de) marché(s) donné(s). ».

Pôles de croissance :

Ce concept repose sur l'existence d'une (ou plusieurs) unité dominante et motrice qui entraîne et favorise le développement économique d'un territoire, en modifiant ses structures de production. Les unités motrices sont localisées ou territorialisées, agglomérées/regroupées à d'autres entreprises sur un même territoire, d'où la double dimension économique et spatiale du pôle de croissance.

Prévision :

Estimation sur le futur assortie d'un degré de confiance.

Projection :

Prolongement dans le futur de tendances passées.

Prospective :

Il ne s'agit ni de prévision, ni de projection, ni de planification. C'est un exercice qui favorise la créativité, mais aussi la déconstruction des représentations dominantes puis leur reconstruction. Il s'agit d'un exercice collectif de « vision commune » de déconstruction et de reconstruction du futur. Cela permet d'explorer l'éventail des futurs possibles, de repérer les marges de manœuvre et de dégager ce qui peut être fait, les politiques et les stratégies. La prospective constitue un va-et-vient entre le présent et le futur, non pas pour prédire celui-ci, mais plutôt pour aider une société à se construire un avenir désiré.

En résumé, la prospective n'est pas de la prévision, c'est à dire une prédiction du futur assortie d'un degré de confiance. La prospective n'est pas non plus de la projection qui peut se résumer à un prolongement dans le futur de tendances passées et encore moins de la planification qui permet de concevoir un futur désiré ainsi que les moyens d'y parvenir.

Prospective territoriale :

La prospective territoriale-ci vise à intervenir sur le devenir d'un territoire et de ses habitants en permettant un éclairage nouveau de la situation actuelle et en facilitant les prises de position dans le cadre de l'élaboration d'un projet de territoire ou d'une planification future. La prospective territoriale combine des travaux d'experts, des techniques de communication et des exercices de créativité pour « libérer » la parole des acteurs de leur position institutionnelle et professionnelle. Elle est à l'articulation d'un univers que l'on peut situer dans le champ de la « gouvernance du processus de projet ». Il n'existe pas de recette universelle quant à la démarche à suivre pour élaborer une vision économique pour un territoire. Chaque processus doit s'adapter au contexte et au milieu. La forme de développement d'une région conditionne donc le choix d'une approche plutôt qu'une autre.

Résultats :

Le résultat est une description de la valeur de ce qui est produit via les activités programmées, dans les limites de ce que les parties concernées peuvent garantir.

Risques / Analyse des risques :

Les parties concernées doivent identifier, analyser et apprécier les différents facteurs qui, d'une manière ou d'une autre, auront un impact sur le projet et sur les possibilités de réaliser les objectifs fixés. Une analyse d'éventuels facteurs de risques, externes ou internes, donne la possibilité d'apprécier les hypothèses auxquelles le projet est confronté. Généralement les risques sont répartis en deux catégories, les risques internes et les risques externes :

- **risques internes:** ce sont des risques sur lesquels la stratégie a des possibilités de contrôle. Il peut s'agir de questions pratiques telles que des retards d'exécution, des changements parmi le personnel, etc. Dans la plupart des cas la structure de portage peut minimiser les effets de tels risques.
- **risques-facteurs externes:** Ce sont les risques qui se situent en dehors du cadre du projet, ce que l'on appelle des risques occasionnés par une situation extérieure (des événements politiques et sociaux, une catastrophe naturelle, de la corruption,...). Le plus souvent il n'est pas possible pour les gestionnaires du « projet » d'influer sur ces risques. Si ces facteurs externes entrent en jeu ils peuvent entraver la réalisation des objectifs.

Rupture :

C'est la discontinuité progressive ou brutale d'une tendance.

Scénario :

Un scénario est un ensemble formé par la description d'un « futur possible » et du cheminement des événements qui permettent de passer de la situation actuelle à la situation future. Chaque scénario doit être cohérent, pertinent, vraisemblable et transparent. Le scénario n'a aucune prétention scientifique, mais il se doit d'être crédible. C'est une simulation d'une suite d'événements conduisant à une situation future, étape par étape et d'une manière plausible et cohérente.

Situation de référence :

Ensemble d'indicateurs présentant l'état de la question traitée avant le démarrage d'actions la concernant.

Tendances :

Notion correspondant à l'orientation constatée pour une série de données sur une certaine période. Nous distinguons deux types de tendances : les tendances lourdes (de par leur ampleur ou leur temporalité) elles sont bien établies dans le système) et les tendances légères (les faits existent, mais dans une ampleur ou temporalité plus faible).

Territorialisation :

Notion qui traduit le fait, pour l'Etat, de décliner territorialement les politiques publiques dans les plans locaux de développement (plans communaux et plans régionaux).

Variables :

On parle de « variables » et non de « faits », car étant en constante évolution on ne peut connaître leur valeur future (ou même présente). Elles sont cependant alimentées par des faits. Par exemple, le vieillissement de la population est une variable dont les faits actuels sont que x % de la population actuelle a plus de 60 ans. On distingue plusieurs formes de variables :

- **variables internes**, c'est à dire celles spécifiques au système étudié ;
- **variables externes** qui décrivent l'environnement du système ;
- **variables influentes (*tendant vers celles qui sont motrices*)** sont les variables qui ont un degré d'influence supérieur à leur degré de dépendance. Une variation de ces variables entraîne donc de plus grands changements ;
- **variables dépendantes** sont les variables dont le degré d'influence est plus faible que le degré de dépendance. elles sont donc fortement soumises à la variation des autres variables ;
- **variables autonomes** : variables peu motrices et peu dépendantes. ces variables sont peu motrices pour la dynamique du système. elles représentent souvent des enjeux essentiels pour les acteurs du système.
- **variables motrices** : Variables très motrices et peu dépendantes : groupe de variables dites aussi « explicatives ». Ces variables mesurent l'action directe des acteurs du système.