

2/ Quels sont les différents organes ou entités créées ? Ces organes ou entités sont-ils dirigés par des élus ou des responsables nommés ?

La loi n° 55-2004/AN du 21 décembre 2004 portant Code général des collectivités territoriales définit :

1. deux niveaux de collectivités territoriales :

1. la région (13) : La région a vocation à être un espace économique et un cadre d'aménagement, de planification et de coordination du développement (art.15). Le ressort territorial de la région est constitué par l'ensemble des territoires des communes qui la composent. L'organe délibérant de la région est le conseil régional. La région est administrée par le président du conseil régional. Le président est assisté de deux vices – présidents (article 16) ;
2. la commune (351) : La commune est la collectivité territoriale de base. Le territoire de la commune est organisé en secteurs et/ou en villages. L'organe délibérant de la commune est le conseil municipal. La commune est administrée par un maire. Le maire est assisté de deux adjoints (art.17) ;

3. deux types de commune :

4. La commune urbaine :

1. la commune urbaine à statut ordinaire (49) : une entité territoriale comprenant au moins une agglomération permanente de vingt-cinq mille habitants et dont les activités économiques permettent de générer des ressources budgétaires propres annuelles d'au moins vingt-cinq millions (25.000.000) de francs CFA (art.19). Son territoire est organisé en secteurs et le cas échéant en villages (art.20). Leurs ressorts territoriaux sont étendus à ceux des départements dans lesquels elles sont situées (art.21).
2. La commune urbaine à statut particulier (02 : Ouaga et Bobo) : commune urbaine dont l'agglomération principale a une population d'au moins deux cent mille habitants et des activités économiques permettant de générer des ressources budgétaires propres annuelles d'au moins cinq cents millions (500.000.000) de francs CFA (art.23). Elle est organisée en arrondissements regroupant plusieurs secteurs, le cas échéant des villages (art.24). L'arrondissement est un démembrement de la commune à statut particulier (art.26).

5. **La commune rurale (302)** : un regroupement de villages qui a une population d'au moins cinq mille habitants et dont les activités économiques permettent de générer des ressources budgétaires propres annuelles d'au moins cinq millions (5.000.000) de francs CFA (art.27) ;

6. ***une organisation administrative décentralisée constituée :***

1. **des organes délibérants :**

1.le conseil municipal : est constitué de l'ensemble des conseillers municipaux (cas des communes ordinaire et rurale) ou de l'ensemble des conseillers d'arrondissement de la commune (cas de la commune à statut particulier). Il est présidé par le maire.

2.Le Conseil régional : est constitué de l'ensemble des conseillers régionaux d'une même région. Les conseillers régionaux sont élus, au suffrage indirect, pour un mandat non rémunéré de cinq (5) ans, au sein des conseils municipaux des communes de l'espace territorial de la région, à raison de deux (2) conseillers par conseil municipal. Il est présidé par le président du conseil régional

2. **des organes exécutifs :**

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

2.Le Président du conseil régional : il joue le rôle d'organe exécutif (CGCT, arts. 143 et 176). De ce fait, il met en œuvre les décisions du conseil. Il est l'ordonnateur du budget de la région et le chef de l'administration régionale.

3/ Y'a-t-il une tutelle administrative des différents organes et entités créés et quels sont les rapports entre la tutelle et les organes (rôle, pouvoirs...) ?

La tutelle consiste en un contrôle exercé par l'État sur les collectivités territoriales pour la sauvegarde de l'intérêt général ou pour veiller au respect de la légalité. Elle comporte des pouvoirs sur les responsables des collectivités territoriales (tels que la suspension voire la révocation) ou sur leurs actes (approbation, annulation et substitution)¹.

Elle peut consister en une tutelle administrative et/ou financière.

Aux termes de l'article 54 de la loi portant CGCT, « la tutelle administrative et la tutelle financière sont assurées respectivement par le ministre chargé des collectivités

1 Raymond Guillien et Jean Vincent (dir.), *Lexique des termes juridiques*, Paris, Dalloz, 12^{ème} éd., 1999, P.527

territoriales et le ministre chargé des finances qui délèguent par arrêté, une partie de ce pouvoir aux représentants de l'État dans les circonscriptions administratives ».

Les actes et les délibérations des collectivités territoriales sont soumis au contrôle de légalité exercé par l'autorité de tutelle (art.55 CGCT). Le contrôle de tutelle comporte les fonctions : d'approbation, d'autorisation préalable, d'annulation, de suspension ou de révocation, de substitution, et d'inspection (art.56 CGCT).

Le contrôle de tutelle exercé par l'État peut ainsi se ramener à :

7. une tutelle centrale (ou éloignée) : est exercée directement de façon concurrente et complémentaire par les services centraux du Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation (MATD) pour les questions administratives et par ceux du Ministère de l'Économie et des Finances (MEF) en ce qui concerne les aspects financiers. Elle est mise en œuvre de façon indifférenciée sur l'ensemble des collectivités territoriales.
8. Une tutelle rapprochée (ou de proximité) : est mise en œuvre par les administrations déconcentrées du gouvernement central, mais de façon différenciée selon le type de collectivité territoriale. Ainsi :
 1. le Gouverneur est chargé de la tutelle rapprochée sur la région collectivité territoriale. Cette tâche consiste en l'approbation, l'autorisation préalable, le contrôle de légalité de tous les actes du conseil et du Président de Conseil régional ; l'appui, les conseils et les observations à la région dans le cadre de l'application des textes en vigueur (art. 27 du décret n°2005-045 du 03 février 2005). Le gouverneur approuve tous les actes du Président du Conseil régional et toutes les délibérations dudit conseil. Ces actes lui sont transmis par le président du conseil régional. À cet effet, il prononce l'approbation des budgets et des comptes administratifs après examen par la commission régionale d'approbation des budgets (art. 29 du décret n°2005-045 du 03 février 2005).
 2. « Le Haut-commissaire est chargé de la tutelle rapprochée sur les communes urbaines et rurales de sa sphère territoriale, ceci par délégation des ministres chargés de l'administration du territoire et des finances. De ce fait, il prononce l'approbation des budgets et comptes administratifs des communes urbaines et rurales. De même, il est compétent pour accorder des autorisations préalables portant sur certains actes desdites communes ainsi qu'il résulte de l'article 54 du décret n°2005-045 »².

² Abraham Ky, *Décentralisation au Burkina Faso : une approche en économie institutionnelle*, Thèse de doctorat, Université de Fribourg (Suisse), 2010, P.74

NB 1 : En dehors de sa mission de représentation du gouvernement au niveau local, le Préfet de département n'assure aucune tâche de tutelle.

9. Des tutelles de légalité (contrôle de légalité) :

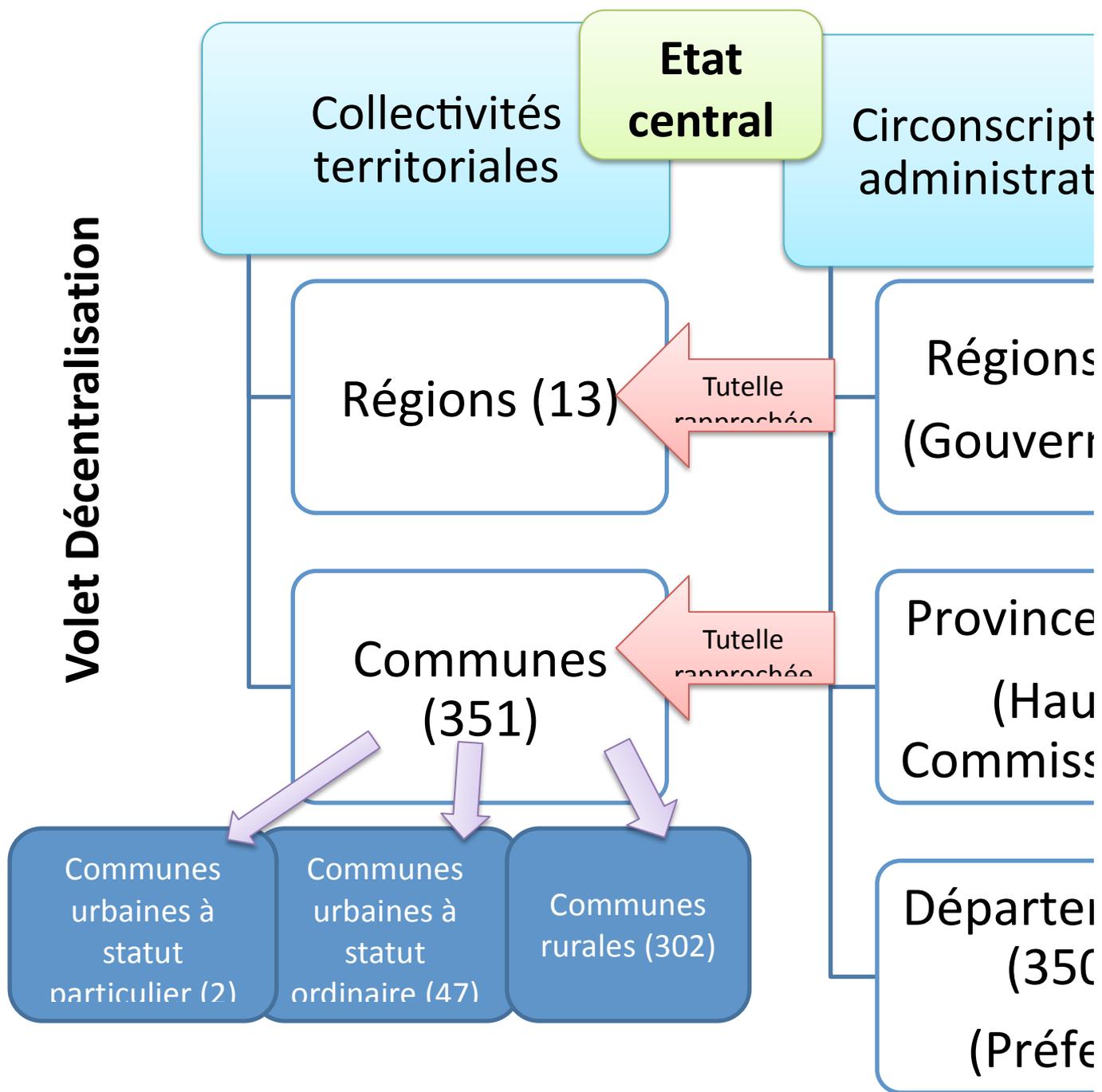
1. Sur les personnes : la tutelle sur les personnes relève de la compétence du Ministre en charge des collectivités territoriales et/ou du conseil des ministres. Ainsi, le maire et ses adjoints, le président du conseil régional et ses vice-présidents peuvent être suspendus ou révoqués par le gouvernement central pour « faute grave » (CGCT, arts. 184, 272). De même, selon les articles 172 et 251 du CGCT, tout organe délibérant de région ou de commune peut être dissous par décret pris en conseil des ministres lorsque son fonctionnement se révèle impossible. En somme, la tutelle sur les personnes au niveau local est réalisée suivant deux procédés que sont la suspension et la révocation.
2. Sur les actes de délibération des collectivités territoriales : La tutelle sur les actes et délibérations relève pour l'essentiel de la compétence des autorités de tutelle rapprochée. Elle s'exerce selon deux principaux procédés de contrôle :
 1. Le contrôle a priori : il concerne l'autorisation préalable et l'approbation des actes et délibérations des collectivités territoriales limitativement déterminés par le législateur et ayant un « caractère financier ou ayant une incidence financière » (CGCT, art. 57) ;
 2. Le contrôle a posteriori : il se décline sous trois principales formes : (i) la suspension ou l'annulation des actes et délibérations illégaux des autorités locales par l'autorité de tutelle ; (ii) l'audit administratif (« inspection ») des collectivités territoriales par la tutelle centrale et/ou rapprochée ; et (iii) la substitution d'action qui est une mesure qui permet à l'autorité de tutelle de se substituer aux autorités locales en cas d'inertie et/ou de défaillance dans la mise en œuvre de leurs obligations légales.

NB 2 : « la tutelle pose des problèmes de cohérence avec les modalités de la décentralisation. En effet [...], les actes qui ne présentent aucun enjeu financier sont soumis au contrôle de légalité exercé par l'autorité de tutelle. Il s'agit d'un contrôle « clairement exclusif de toute considération d'opportunité » et exercé « a posteriori » ainsi que le précise le Guide du contrôle de légalité des actes des collectivités locales. Par contre, tous les actes

et délibérations ayant un caractère financier ou ayant une incidence financière sont soumis à une tutelle a priori, c'est-à-dire à la procédure d'autorisation préalable ou d'approbation. Il en résulte que la majorité des tâches (dévolues ou déléguées) des collectivités territoriales sont soumises à cette dernière tutelle qui se caractérise par son fort contenu d'appréciation d'opportunité. Par exemple, à l'exception notable des compétences sur les redevances d'utilisation et d'attribution de secours, toutes les autres compétences dévolues aux conseils municipaux et régionaux sont soumises à cette tutelle serrée exercée, soit par le Haut-commissaire pour la commune, soit par le Gouverneur pour la région »³

La dynamique décentralisatrice en lien avec la déconcentration

3 Abraham Ky, *Décentralisation au Burkina Faso : une approche en économie institutionnelle*, Thèse de doctorat, Université de Fribourg (Suisse), 2010, PP. 103-104



Niveau	Entités déconcentrées	Nbre	Organe de gestion	de Entités décentralisées	Nbre	Organe de gestion
1	-Régions ⁴	13	Gouverneur	Collectivités territoriales - région - Commune	2	-Conseil régional et Président du Conseil régional - Conseil Municipal et Maire de la commune
2	-provinces	45	Haut Commissaire	Communes - Communes rurales -Communes urbaines	351 302 4	- Conseil Municipal, bureau du conseil et Maire de la commune
3	Départements	350	Préfet	-Régions	13	Conseil régional, bureau du conseil et le Président du conseil régional

Aspects budgétaire et financier

1/ Y'a-t-il un budget propre de chaque organe et entité ?

Chaque collectivité territoriale dispose d'un budget qui, « prévoit pour une année civile, toutes les recettes et toutes les dépenses, sans contraction entre les unes et les autres » (art. 3 alinéa 1 de la loi 014-2006/AN du 9 mai 2006). Ce budget est considéré comme « la traduction financière du programme annuel d'actions et de développement de la collectivité territoriale » (art. 3 alinéa 2 de la loi 014-2006/AN du 9 mai 2006).

Il se divise en section ordinaire ou de fonctionnement et en section extraordinaire ou d'investissement (art. 4 de la loi 014-2006/AN du 9 mai 2006). La section de fonctionnement décrit par nature, les charges et les produits de la gestion annuelle tandis que la section d'investissement ventile par programme, les dépenses et les recettes afférentes aux investissements à entreprendre au d'une année (art. 4 du décret 2006 -

4 Projets de construction de :

1. universités régionales : déjà effectifs à Koudougou, Dédougou, Fada N'Gourma, Kaya, Bobo – Dioulasso, Ouagadougou
2. Ecoles Nationales Enseignants du Primaire au niveau régional : déjà effectifs à Gaoua, Loubila, Fada N'Gourma, Bobo – Dioulasso, Ouahigouya
3. Ecole Nationale d'Administration régional : déjà effectif à : Fada N'Gourma, Bobo – Dioulasso, Ouagadougou
4. Ecole Nationale de Santé Publique Régionale (ENSP) : déjà effectifs à : Fada N'Gourma, Bobo – Dioulasso, Koudougou, Ouahigouya, Tenkodogo, Ouagadougou

204/PRES/PM/MFB du 15 mai 2006 portant régime financier et comptable des collectivités territoriales).

2/ Comment le budget est-il préparé, adopté et exécuté ?

1. Du processus d'élaboration du budget des collectivités territoriales

Le budget de la collectivité est préparé par le Président du Conseil de la collectivité territoriale (Art. 7 de la loi 014 du 9 mai 2006). Il s'agit du Président du Conseil régional pour la région, et du maire pour la commune. Le budget primitif (le projet de budget) est préparé par l'Ordonnateur, délibéré par le Conseil de la collectivité territoriale et arrêté par les autorités de tutelle avant le 15 décembre de l'année précédant celle pour laquelle il est établi (art. 5 du décret 2006 - 204/PRES/PM/MFB du 15 mai 2006 portant régime financier et comptable des collectivités territoriales du Burkina Faso).

La préparation se fait suivant un calendrier budgétaire défini par les autorités de tutelle au niveau central.

2. De l'adoption du budget des collectivités territoriales

Le budget de la collectivité territoriale est adopté par son conseil dans le respect des principes financiers et comptables avant d'être soumis aux autorités de tutelle pour approbation.

1. Des critères d'approbation du projet de budget

Les commissions d'approbation du projet de budget (régionale ou communale) doivent vérifier l'application effective des principes et règles financiers et comptables suivants : l'équilibre, l'annualité, l'unité, l'universalité, la non affectation, la hiérarchie des dépenses, ainsi que d'autres règles telles : la conformité des prévisions pour salaires et indemnités, le respect des instructions contenues dans la circulaire budgétaire, etc.

2. Des autorités d'approbation

Le budget des collectivités territoriales est approuvé conjointement par les ministres en charge des finances et des collectivités territoriales qui peuvent déléguer leur pouvoir aux représentants de l'État au niveau local (Art. 9 de la loi 014 du 9 mai 2006). Au niveau local, « Le Gouverneur prononce l'approbation des budgets et des comptes administratifs après examen par la commission régionale d'approbation des budgets (art. 29 alinéa 2 du décret n°2005-045 du 03 février 2005).

Les autorités de tutelle disposent d'un délai de 45 jours pour la région et de 30 jours pour la commune, à compter de la date de dépôt du projet de budget, pour faire connaître leur décision d'approbation ou pour émettre leurs observations. (Art. 10 alinéa 1 de la loi 014 du 9 mai 2006)

En cas d'objection, les autorités de tutelle ont l'obligation d'inviter le Conseil de la collectivité territoriale à corriger le budget dans les cas ci – après :

1. lorsque le budget n'a pas été établi conformément aux lois et règlements ;
3. lorsqu'il a été omis l'inscription de dépenses obligatoires ;
4. lorsque les crédits ouverts pour faire face aux dépenses obligatoires sont insuffisants ;
5. lorsqu'il apparaît une surestimation ou une sous – estimation des recettes ou des dépenses réelles (Art. 10 alinéa 2 de la loi 014 du 9 mai 2006).

Les avant-projets de budgets élaborés par les Présidents des conseils des collectivités territoriales et délibéré par leurs conseils conformément au calendrier défini sont d'abord approuvés par les autorités de tutelle rapprochée (Gouverneur et Haut – Commissaire) avant transmission aux autorités de tutelle au niveau central (Ministres chargés de l'administration du territoire et des finances) pour inscription au budget de l'État.

En pratique, s'agissant des communes rurales et des communes à statut ordinaire, le budget primitif préparé par le maire (d'une commune rurale et d'une commune à statut ordinaire) et adopté par le conseil municipal serait approuvé au sein d'une Commission Technique Régionale (CTR) d'approbation des budgets sous la présidence du gouverneur qui, généralement, fait délégation au Secrétaire Général de la Région (SGR) pour la conduite des travaux. Par la suite les procès verbaux d'approbation seraient transmis aux ministres en charge des collectivités territoriales et des finances pour inscription au budget de l'État.

Quant aux budgets des conseils régionaux et des communes à statut particulier, leur approbation se ferait au sein d'une Commission Technique Interministérielle (CTIM) à Ouagadougou. Les budgets approuvés à l'issue des travaux des CTIM seraient alors inscrits au budget de l'État.

6. De l'exécution du budget des collectivités territoriales

Le budget des collectivités territoriales (CT) s'exécute du 1er janvier au 31 décembre de l'année considérée (art. 3 alinéa 1 du décret 2006 – 204/PRES/PM/MFB du 15 mai 2006). Mais le budget des CT ne peut être mis en exécution qu'après l'approbation de son projet par la tutelle rapprochée selon une procédure basée sur des principes, suivant des modalités et comportant des contrôles.

1. Des principes de l'exécution budgétaire

L'exécution budgétaire des CT repose sur deux principes majeurs : la séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable public ; principe de « l'unité de caisse » (décret n° 2005-255, art. 107) ou de « l'unicité de caisse » (décret n° 2006-204, art 82).

S'agissant du principe de séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable public, au niveau des CT, il implique que la fonction d'ordonnateur (maire ou président de conseil régional) du budget et celle de receveur (municipal ou régional) sont incompatibles (décret 2006-204, art. 21).

La principale finalité de cette incompatibilité des fonctions est de permettre un contrôle du receveur sur l'ordonnateur et réciproquement, mais de façon plus marginale. Les relations entre maire ou président de conseil régional et receveur municipal ou régional sont de nature fonctionnelle compte tenu du fait que le receveur est toujours un fonctionnaire du gouvernement central nommé par ce dernier et qui relève hiérarchiquement du ministre en charge des finances et du budget.

Quant au principe de « l'unité de caisse », il est la principale norme de référence en matière de gestion de la trésorerie de l'État central, des collectivités territoriales et des établissements publics centraux ou locaux. Il correspond à une double unité verticale et horizontale des caisses publiques de l'État central et des collectivités territoriales. Il en résulte une centralisation de la gestion de la trésorerie de l'État et des CT, mais, aussi, les conséquences suivantes :

1. l'obligation de comptabiliser à un seul compte financier toutes les disponibilités des comptes publics (receveurs au niveau local) quelle qu'en soit la nature ;
2. l'obligation de déposer tous les fonds de l'État central, des CT et autres établissements publics dans les caisses publiques, c'est-à-dire au Trésor public ;
3. un poste comptable de CT ne doit disposer que d'une seule caisse, d'un seul compte courant bancaire et d'un seul compte courant postal. Toutefois, des dérogations expresses peuvent être accordées par le ministre du gouvernement central en charge des finances ;
4. les règles de limitation des encaisses ou de l'actif des comptes de disponibilité des CT (de même que de l'État central et établissements publics) sont fixées par le centre à travers des arrêtés du ministre chargé des finances.

1. Des modalités de l'exécution budgétaire

L'ordonnateur du budget de la collectivité, le contrôleur financier (en matière de dépenses) et le receveur (en matière de recettes et dépenses) sont les principaux acteurs de l'exécution du budget de la collectivité. Dans le processus d'exécution budgétaire, leurs actes concernent les modalités des opérations de recettes et celles relatives aux dépenses.

1. Les modalités d'exécution des recettes

Les ordonnateurs des collectivités territoriales prescrivent l'exécution des recettes (art. 23 du décret n° 2006-204).

S'agissant particulièrement des impôts locaux⁵, sous l'angle de la technique fiscale, leur exécution comporte deux phases. Une phase dite phase administrative ou d'assiette et une autre dite phase comptable ou de recouvrement.

La phase administrative qui consiste à constater, liquider et ordonnancer l'impôt relève de la compétence de l'ordonnateur du budget. L'ordonnateur est en principe tenu de liquider l'impôt à partir des bases fixées par la loi. Cependant, en l'état actuel de la pratique fiscale, la phase administrative de l'exécution des principaux impôts locaux est assurée par les services de constatation et d'assiettes des administrations fiscales déconcentrées (centrales pour la commune de Ouagadougou)⁶.

La phase comptable de l'exécution de l'impôt consiste en la prise en charge comptable des titres de perception selon le principe des droits constatés. C'est après cette étape que le recouvrement peut être effectué à l'amiable de préférence ou par contrainte le cas échéant. La prise en charge comptable et le recouvrement de l'impôt sont en principe de la compétence du receveur de la CT. Mais là encore, dans la pratique, les opérations de recouvrement des impôts locaux partagés entre la commune et la région sont effectuées par les services de recouvrement des administrations fiscales déconcentrées (centrales pour Ouagadougou) et non par le receveur de la CT. En revanche, les produits recouverts par lesdits services de recouvrement sont reversés au trésor public afin de respecter le principe de l'unité de caisse⁷.

Les recettes totales réalisées par les collectivités territoriales sont passées de 52 319 963 805 FCFA en 2009 à 71 847 585 327 FCFA en 2010, soit une hausse de 37,32% sur la période. Par rapport aux prévisions qui étaient de 68 565 058 892 FCFA en 2009 et 89 102 728 767 FCFA en 2010, les taux de réalisation ont été respectivement de 76,31% et 80,63%. Le taux d'exécution moyen des recettes a été de 78,75% entre 2009 et 2010 (Cf. tableau ci dessous)

Taux de réalisation des recettes (valeurs moyenne de 2009 et 2010)

Groupes		Recettes		
		2009	2010	Moyenne
Régions	Prévisions	6 053 254 904	6 054 254 904	6 053 754 904
	Réalisations	5 121 968 602	5 050 118 269	5 086 043 436
	Taux	84,62%	83,41%	84,01%
Communes à statut particulier	Prévisions	31 455 919 098	36 643 936 677	34 049 927 888
	Réalisations	23 160 468 911	26 429 004 198	24 794 736 555
	Taux	73,63%	72,12%	72,82%

⁵ Le parti pris de ne traiter dans cette partie que des impôts s'explique par le fait que l'exécution de cette catégorie de recette impacte sur les capacités décisionnelles des collectivités territoriales en matière d'exécution budgétaire.

⁶ Abraham Ky, *Décentralisation au Burkina Faso : une approche en économie institutionnelle*, Thèse de doctorat, Université de Fribourg (Suisse), 2010, P. 227.

⁷ Abraham Ky, *Décentralisation au Burkina Faso : une approche en économie institutionnelle*, Thèse de doctorat, Université de Fribourg (Suisse), 2010, PP. 227 - 228

Communes urbaines	Prévisions	12 572 628 916	16 098 331 371	14 335 480 144
	Réalisations	9 724 336 294	13 629 968 102	11 677 152 198
	Taux	77,35%	84,67%	81,46%
Communes rurales	Prévisions	18 483 255 974	30 306 205 815	24 394 730 895
	Réalisations	14 138 118 428	25 287 201 121	19 712 659 775
	Taux	76,49%	83,44%	80,81%
Total collectivités	Prévisions	68 565 058 892	89 102 728 767	78 833 893 830
	Réalisation	52 319 963 805	71 847 585 327	62 083 774 566
	Taux	76,31%	80,63%	78,75%

Source : *Rapport final de la revue des dépenses publiques de la décentralisation au Burkina Faso*, Ouagadougou, décembre 2012, PP. 38 - 39

2. Les modalités d'exécution des dépenses

Les dépenses s'exécutent aussi en deux phases : une phase administrative et une phase comptable. Elles font intervenir les trois acteurs que sont : l'ordonnateur de la collectivité (Président du Conseil régional ou maire), le contrôleur financier et le receveur de la collectivité territoriale. Il n'existe aucune relation hiérarchique entre l'ordonnateur et les deux autres acteurs qui relèvent hiérarchiquement du Ministère de l'Économie et des Finances. Leur relation est donc fonctionnelle.

La phase administrative d'exécution des dépenses comprend : l'engagement, la liquidation et l'ordonnancement. L'engagement est l'acte par lequel la CT crée ou constate à son encontre, une obligation de laquelle, résultera une charge (décret 2006-204, art. 58). La liquidation, quant à elle, est un acte de vérification de la réalité de la dette et d'arrêter le montant de la dépense (article 61 du décret 2006-204). L'ordonnancement qui se traduit par l'émission d'un mandat de paiement est l'acte par lequel l'ordonnateur du budget de la CT donne l'ordre au receveur de payer une créance liquidée à la charge de la collectivité. En pratique, « le contrôleur financier exerce un contrôle de conformité a priori sur l'exécution du budget de ladite collectivité. En effet, l'approbation du contrôleur est requise pour tout engagement et liquidation de dépense. En outre, il intervient à l'étape d'ordonnancement puisqu'aucun mandat de paiement ne peut être valide sans « avoir été soumis au visa du contrôleur financier » (décret 2006-204, art. 120) »⁸. Par ailleurs, le receveur peut refuser de le prendre en charge.

La phase comptable d'exécution des dépenses est mise en œuvre par le receveur de la collectivité. Le but de cette phase est de prendre en charge d'un point de vue comptable le

⁸ Abraham Ky, *Décentralisation au Burkina Faso : une approche en économie institutionnelle*, Thèse de doctorat, Université de Fribourg (Suisse), 2010, P. 229

mandat pour ensuite procéder au paiement de la dépense. Mais, après réception d'un mandat de paiement et avant toute prise en charge comptable et paiement, le receveur doit contrôler la validité de chacune des pièces justificatives de la dépense sur la base des critères suivants :

1. la légalité de la dépense : elle consiste à vérifier que la dépense est conforme aux diverses dispositions institutionnelles (lois de finances annuelles, Code des marchés publics, réglementations salariales et sociales, etc.) qui encadrent l'exécution budgétaire de la CT ;
2. la régularité budgétaire et administrative de la dépense constitue le deuxième critère. Il s'agit de vérifier l'exacte imputation comptable de la dépense, la disponibilité de crédits dans les limites autorisées pour couvrir la dépense (spécialité quantitative, qualitative et temporelle), la validité des pièces justificatives, etc. ;
3. la "moralité" de la dépense qui se vérifie par référence entre autres à la mercuriale des prix établie par le contrôle financier.

NB : Le non-respect d'un de ces critères, particulièrement des deux premiers, entraîne un refus de paiement du receveur.

Les dépenses totales exécutées par les collectivités territoriales sont passées de 35 343 830 989 FCFA en 2009 à 50 216 012 369 FCFA en 2010, soit un accroissement de 40,08%. Par rapport aux prévisions qui étaient de 68 482 231 560 FCFA en 2009 et 88 705 454 819 FCFA en 2010, les taux d'exécution ont été respectivement de 51,61% et 56,61%. Le taux d'exécution moyen des dépenses a été de 54,43% sur la période (Cf. tableau ci-dessous).

Taux d'exécution des dépenses (valeur moyenne de 2009 et 2010)

Groupes		Dépenses		
		2009	2010	Moyenne
Régions	Prévisions	6 063 585 523	6 063 585 523	6 063 585 523
	Réalisations	1 932 108 977	3 130 878 616	2 531 493 797
	Taux	31,86%	51,63%	41,75%
Communes à statut particulier	Prévisions	31 434 585 426	36 471 295 333	33 952 940 380
	Réalisations	16 500 980 378	20 511 439 661	18 506 210 020
	Taux	52,49%	56,24%	54,51%
Communes urbaines	Prévisions	12 556 228 915	12 556 228 915	12 556 228 915
	Réalisations	7 588 475 434	9 064 378 945	8 326 427 190
	Taux	60,44%	72,19%	66,31%
Communes rurales	Prévisions	18 427 831 696	30 133 192 346	24 280 512 021

	Réalisations	9 322 266 200	17 509 315 147	13 415 790 674
	Taux	50,59%	58,11%	55,25%
Total collectivités	Prévisions	68 482 231 560	88 705 454 819	78 593 843 190
	Réalisations	35 343 830 989	50 216 012 369	42 779 921 679
	Taux	51,61%	56,61%	54,43%

Source : Rapport final de la revue des dépenses publiques de la décentralisation au Burkina Faso (à partir des données des comptes administratifs 2009 et 2010 des CT), Ouagadougou, décembre 2012, P. 44

1. Quels sont les montants inscrits pour les collectivités dans le budget de l'État au titre des années 2009-2010 et 2011 ?

2. Les ressources de l'Etat

Les montants inscrits pour les collectivités dans le budget de l'État s'analysent en des appuis financiers de l'État aux collectivités territoriales qui s'effectuent essentiellement sous forme de subventions, de dotations globales, de transferts, de rémunérations ex-agents provinciaux, et de droits de tirage du Fonds Permanent pour le Développement des Collectivités Territoriales.

Les montants inscrits à leur profit dans le budget de l'État au cours de la période 2007 - 2010 sont présentés dans le tableau ci-dessous

Transfert aux collectivités territoriales	2007	2008	2009	2010
Ressources liées aux compétences transférées	0	0	3 951 382 279	10 775 395 360
Enseignement de base	0	0	3 751 382 279	9 100 315 993
Santé	0	0	0	871 079 367
Eau potable et assainissement	0	0	200 000 000	804 000 000
Dotations globales	6 849 873 000	6 850 000 000	6 819 991 000	6 819 990 999
DGF	1 240 229 513	1 529 471 076	1 529 471 076	2 761 795 598
DGE	5 160 373 231	5 120 528 924	5 120 528 924	3 888 204 401
Régie d'avances MATDS	449 270 256	200 000 000	169 991 000	169 991 000
TPP	2 341 841 496	2 597 351 459	2 590 723 049	2 826 817 940
Communes urbaines	777 567 150	925 615 935	925 615 935	925 615 935
Construction de sièges des mairies	1 000 000 000	1 000 000 000	1 000 000 000	300 000 000
Construction du siège du Conseil régional des Hauts Bassins	0	0	0	200 000 000
Équipement mairies communes rurales et renforcement	0	0	0	935 429 278

d'infrastructures communales				
Régie d'avances MATDS	564 274 346	671 735 524	665 107 114	465 772 727
Rémunération des ex-agents des provinces	0	0	310 000 000	301 575 708
Droit de tirage du FPDCT	0	5 000 000 000	5 000 000 000	5 000 000 000
Construction de sièges de mairie	0	3 250 000 000	1 000 000 000	0
TOTAL	9 191 714 496	17 697 351 459	19 672 096 328	25 723 780 007

Source : Ministère de l'Économie et des Finances, *Analyse des opérations financières des collectivités territoriales, Rapport 2010*, Ouagadougou, juillet 2012, P. 24

3. Les ressources de l'aide publique au développement

L'aide publique au développement peut être soit à exécution nationale soit en exécution directe par le bailleur de fonds. Dans le cas où l'exécution est nationale, elle est en principe comptabilisée dans les budgets et comptes publics de l'Etat et des CT. Il apparaît toutefois que très souvent les données de l'aide extérieure échappent à la comptabilisation publique. En effet, il existe des problèmes dans la comptabilisation des flux des bailleurs de fonds autant pour ce qui concerne le budget de l'Etat que le budget des CT. En ce qui concerne les CT, elles ont tendance à ne pas enregistrer les financements extérieurs lorsque de tels financements ne sont pas gérés directement à leur niveau⁹.

Tableau des décaissements des PTF en faveur de la décentralisation de 2006 à 2010 en millions de FCFA (y compris investissements dans les domaines transférés)

	2006	2007	2008	2009	2010
Allemagne	792,65	867,55	2 304,88	2 963,93	3 707,27
Autriche	-	354,22	275,50	357,95	382,98
BAD	-	-	-	2 758,69	4 417,21
Banque Mondiale	-	685,14	7 012,24	6 495,49	5 570,86
CANADA	-	-	-	2 112,99	5 116,59
Danemark	1 043,82	1 124,03	2 169,80	8 473,13	8 284,35
FAO	-	14,42	42,78	26,11	68,03
France	12 464,95	8 873,64	14 858,02	9 655,77	3 622,33
Japon	-	-	-	12 175,20	2 354,30
Pays Bas	-	-	-	8 566,38	4 687,01
Suède	-	230,70	278,01	3 820,03	6 992,87
Suisse	1 799,80	1 374,94	1 071,78	3 505,35	4 058,09

⁹ Rapport final de la revue des dépenses publiques de la décentralisation au Burkina Faso, Ouagadougou, décembre 2012, P. 53

UE	1 031,59	59,07	607,79	1 960,40	832,95
UNICEF	3 407,90	156,92	114,93	-	-
Luxembourg	-	-	-	3,00	285,69
USA				14 724,35	1 842,23
Total général	20 540,71	13 740,61	28 735,73	77 598,77	52 222,76

Source : Ministère de l'Économie et des Finances, *Analyse des opérations financières des collectivités territoriales, Rapport 2010*, Ouagadougou, juillet 2012, P. 54

NB : Les données portent uniquement sur les réalisations. Les données collectées au titre des prévisions de décaissements sont très incomplètes et indiquent la difficulté de disposer des prévisions de décaissement fiables¹⁰.

Par ailleurs, la coopération décentralisée mérite d'être prise en compte au titre de l'APD. Toutefois, « Les données sur la Coopération décentralisée sont difficiles d'accès. [...] L'absence de données sur la coopération décentralisée est due d'une part à l'absence de remontée d'informations de la part des CT vers le MATDS et d'autre part la difficulté dans le suivi par les communes des actions de coopération décentralisée qui ne sont pas retracées dans les budgets communaux lorsqu'il s'agit d'exécution budgétaire directe par le donateur. [...] Les seules données sur la coopération décentralisée sont celles fournies par les donateurs suivants : la Suisse, les Pays Bas, l'Union européenne »¹¹.

Tableau des données sur la Coopération décentralisée (en millions FCFA)

	2006	2007	2008	2009	2010
Suisse				16,2	
France	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd
Pays Bas				32,99	52,47
UE	1031,58	59,06	114,39	663,70	393,45
Total général	1031,58	59,06	114,39	712,9	445,92

Source : Ministère de l'Économie et des Finances, *Analyse des opérations financières des collectivités territoriales, Rapport 2010*, Ouagadougou, juillet 2012, P. 60

4. Les montants sont-ils inscrits et déterminés en fonction d'une disposition législative ou réglementaire ou alors déterminés en fonction des possibilités financières de l'État central ?

Les dotations globales au profit des collectivités territoriales se font sur la base :

¹⁰ *Rapport final de la revue des dépenses publiques de la décentralisation au Burkina Faso*, Ouagadougou, décembre 2012, P. 54

¹¹ *Rapport final de la revue des dépenses publiques de la décentralisation au Burkina Faso*, Ouagadougou, décembre 2012, P. 60

5. de lois

1. la loi n°006-2003/AN du 24 janvier 2003 portant loi relative aux Lois de Finances ;
2. la loi n°055-2004/AN du 21 décembre 2004, portant Code Général des Collectivités Territoriales, ensemble ses modificatifs : « Les transferts de compétences par l'État doivent être accompagnés du transfert aux collectivités territoriales des moyens et des ressources nécessaires à l'exercice normal de ces compétences » (art.36) ;
3. la loi n° 14-2006/AN du 09 mai 2006 portant détermination des ressources et des charges des collectivités territoriales au Burkina Faso : les dépenses obligatoires induites par les transferts de compétences de l'État aux collectivités territoriales (art.20).

6. de décrets

1. décret n°2006-204-/PRES/MFB/MATD du 15 mai 2006 portant régime financier et comptable applicable aux collectivités territoriales ;
 2. décret n° 2007-287/PRES/PM/MFB MATD portant fixation des modalités de répartition des impôts et taxes entre les communes et les régions
 3. le décret n° 2009 - 109/PRES/PM/MATD/MEF/MEBA/MASSN du 3 mars 2009 portant transfert de compétences et des ressources de l'État aux communes dans les domaines du préscolaire, de l'enseignement primaire et de l'alphabétisation ;
 4. décret n°2009.- 108/PRES/PM/MATD /MS/ MEF/MFPRE du 03 mars 2009 portant transfert des compétences et des ressources de l'État aux communes, dans les domaines de la santé ;
 5. décret n°2009.-05/PRES/PM/MATD/MCTC/MJE/MSL/MEF/MFPRE du 03 mars 2009 portant transfert des compétences et des ressources de l'État aux communes dans les domaines de la culture, de la jeunesse, des sports et des loisirs
 6. décret n°2009.- 107/PRES/PM/MATD /MAHRH/ MEF/MFPRE du 03 mars 2009 portant transfert des compétences et des ressources de l'État aux communes, dans le domaine de l'approvisionnement en eau potable et de l'assainissement
7. d'arrêtés conjoints des ministres en charge de l'économie et des finances ; et de l'administration territoriale. Il s'agit :

1. l'arrêté conjoint n° 2006-57/MFB/MATD du 27 septembre 2006 portant modalités de répartition de la dotation globale de fonctionnement entre les communes et les régions et de la dotation globale pour les charges récurrentes au profit des communes urbaines ;
2. l'arrêté conjoint n° 2006-73/MFB/MATD du 12 décembre 2006 portant modalités de répartition de la dotation globale d'équipement entre les communes et les régions ;
3. **Quels sont les impôts que l'État a transférés aux collectivités ?**

Tableau synthétique de la fiscalité locale

Les « six » impôts « partagés » entre la commune et la région	Les autres impôts locaux spécifiques aux communes
<ul style="list-style-type: none"> • Contribution des patentes • Taxe de résidence • Taxe des biens de mainmorte • Taxe sur les armes • Taxe de jouissance • Contribution du secteur informel 	<ul style="list-style-type: none"> • Taxe sur les spectacles • Taxe sur les jeux • Taxe sur la publicité • Taxe sur les charrettes

Source : loi n° 14-2006/AN du 09 mai 2006 portant détermination des ressources et des charges des collectivités territoriales au Burkina Faso (Cf. art. 13 et 15)

Le montant total des recettes fiscales mobilisées par les collectivités territoriales est passé de 15 826 329 808 FCFA en 2009 à 16 590 605 615 FCFA en 2010, soit une variation de 4,83%. Le taux de croissance des recettes fiscales a été positif pour l'ensemble des groupes à l'exception des CSP qui ont enregistré une légère baisse (-1,5%). Cette baisse est imputable essentiellement à la baisse de la CSI (16,38%) et de la taxe de résidence (67,01%). Le plus fort taux de croissance des recettes fiscales a été enregistré au niveau des communes urbaines (20,97%) et s'explique notamment par la forte hausse du niveau de mobilisation de la patente qui est passé de 748 356 810 FCFA en 2009 à 1 029 749 596 FCFA en 2010 (soit une hausse de 37,60%)¹².

L'analyse de la composition des recettes fiscales révèle, d'une manière générale, que la patente constitue la principale source de recettes fiscales des collectivités (43,19% en moyenne). La taxe de jouissance et de la contribution du secteur informel (CSI) (respectivement 32,94% et 9,65% en moyenne) occupent respectivement les 2^{ème} et 3^{ème} places. La taxe de jouissance qui disposerait d'un potentiel assez intéressant reste faiblement mobilisée. Au niveau des régions, la taxe de jouissance contribue le plus aux "recettes fiscales" (16,29%). Toutefois, cette taxe étant liée aux opérations de lotissement

¹² Rapport final de la revue des dépenses publiques de la décentralisation au Burkina Faso, Ouagadougou, décembre 2012, P. 40

(limitées dans le temps), le risque d'assister à terme à un amenuisement de cette taxe et partant, à la baisse substantielle des recettes des régions n'est pas à écarter. Le même risque est perceptible au niveau des communes urbaines et des communes rurales où la part de cette taxe dans les recettes fiscales représente respectivement 34,92% et 32,7% et constitue la principale source de recettes fiscales. Au niveau des CSP, la patente constitue la principale source de recettes fiscales (en moyenne, 56,47% des recettes fiscales)

13

Il convient de souligner que les sociétés minières implantées au Burkina Faso paient à l'Etat des taxes dites taxes superficielles en vertu de l'article 82 du Code minier de 2003 (en application actuellement) qui dispose que « Tout titulaire d'un titre minier ou bénéficiaire d'une autorisation est soumis au paiement annuel d'une taxe superficielle établie en fonction de la superficie décrite au titre ou à l'autorisation et de la durée de validité du permis ou de l'autorisation, et dont le montant et les modalités de règlement sont précisés par la réglementation minière. 20 % du montant de la taxe superficielle doit être versé à la collectivité où se trouve la superficie ».

« La taxe superficielle est devenue une source importante de recettes budgétaires pour l'Etat. Son taux a été relevé récemment avec le nouveau décret de 2010 décidé par le gouvernement. Ces taxes ont été augmentées de 500 000 FCFA/km²/an à 750 000 FCFA/km²/an. Les recettes superficielles remontaient en 2011, à près de 2,250 milliards sur les 8 premiers mois (Janvier à Août 2011). Cette taxe devrait en principe revenir aux CT. Dans la pratique, on signale toutefois, des difficultés dans le reversement effectif de ces taxes aux communes »¹⁴.

Le reversement des 20% était effectué jusqu'en 2007 au profit des provinces mais depuis 2008, 2009, 2010, le reversement est maintenant effectué au profit des communes.

4. Qui sont chargés de recouvrer les impôts des collectivités et à quel coût ?

Le recouvrement de l'impôt local est, en principe, de la compétence du receveur de la collectivité locale. Mais, dans la pratique, les opérations de recouvrement des impôts locaux sont principalement effectuées par les services de recouvrement des administrations fiscales déconcentrées (centrales pour Ouagadougou) et non par le receveur de la collectivité territoriale. Ce recouvrement des impôts locaux se fait moyennant une aide financière des collectivités¹⁵. « Cette aide est variable selon les capacités financières de la commune et l'implication des élus. Le plus souvent, elle prend la forme de moyens de

13 Ibid.

14Ibid., P. 28

15Bernard Dafflon et Thierry Madiès, *L'économie politique de la décentralisation dans quatre pays de l'Afrique subsaharienne : Burkina Faso, Sénégal, Ghana, Kenya*, Paris, AFD, juillet 2011, P.98

locomotion mis à disposition (motos) et d'allocation de bons de carburant »¹⁶. Cependant, « Dans certains cas, les communes affectent aussi des agents communaux en renfort »¹⁷.

Les produits recouverts par lesdits services de recouvrement sont reversés au trésor public afin de respecter le principe de l'unité de caisse¹⁸.

5. L'administration centrale peut-elle exonérer un contribuable au titre des impôts locaux ? Si oui à quelle (s) condition (s) ?

L'administration centrale peut exonérer un contribuable au titre des locaux impôts suivant les dispositions du Code des impôts.

6. Y' a-t-il un compte rendu des organes suite à l'exécution du budget ?

L'ordonnateur et le Receveur de collectivité territoriale établissent dans le courant du mois de mars de chaque année, le premier, un compte administratif, le second, un compte de gestion pour toutes les opérations effectuées au cours du dernier exercice budgétaire clos. Le compte administratif et le fascicule du compte de gestion sont examinés par le Conseil de Collectivité Territoriale qui en délibère avant le 31 Juillet de l'année suivant la clôture de l'exercice auquel ils se rapportent (art. 87 du décret n°2006 – 204 /PRES/PM/MFB/MATD du 15 mai 2006)

7. Quelles sont les possibilités de recours à l'emprunt pour les collectivités ?

Les collectivités territoriales peuvent emprunter au titre de leurs recettes d'investissement. Toutefois, les emprunts sont soumis à autorisation préalable de l'autorité de tutelle. Les conditions de réalisation des emprunts sont précisées par décret pris en Conseil des ministres, sur proposition du ministre en charge des finances (loi n°014 – 2006 du 9 mai 2006 :art. 14 alinéa 4 et art. 17 alinéa 4).

Aucun emprunt n'a été contracté par les collectivités territoriales en 2009 et 2010. Hormis les communes à statut particulier (notamment Ouagadougou), rares sont les collectivités qui ont recours à ce mode de financement. Et pourtant, cette piste pourrait être explorée afin de permettre aux collectivités territoriales disposant d'une capacité de remboursement, de financer des grands projets structurants¹⁹.

16 Id., ibid.

17 Id., ibid.

18 Abraham Ky, *Décentralisation au Burkina Faso : une approche en économie institutionnelle*, Thèse de doctorat, Université de Fribourg (Suisse), 2010, PP. 227 - 228

19 *Rapport final de la revue des dépenses publiques de la décentralisation au Burkina Faso*, Ouagadougou, décembre 2012, P. 41

8. Les collectivités ont-elles le pouvoir d'instituer des taxes ou de la parafiscalité ? Si oui dans quel domaine et jusqu'à quel niveau ?

En ce qui concerne la fiscalité locale, « on note que le dispositif institutionnel a attribué des impôts propres aux collectivités territoriales tout en les soumettant à un régime de fiscalité obligatoire. Autrement dit, les communes et les régions n'ont pas de contrôle sur aucune composante de la formule fiscale. En plus, les collectivités territoriales sont très peu impliquées dans la chaîne de gestion administrative des impôts locaux. [...] un tel "design" institutionnel est quelque peu tout en posant un problème de cohérence du dispositif institutionnel de la décentralisation. Il est atypique en ce sens que des impôts propres sont attribués aux collectivités territoriales sans que celles-ci ne disposent d'aucune marge de manœuvre institutionnelle. L'incohérence tient au fait qu'aux tâches dévolues aux collectivités territoriales devraient correspondre des impôts dévolus ceci signifiant que les collectivités territoriales devraient être, tout au moins, soumises à un régime de flexibilité fiscale à défaut de pouvoir accéder aux sources d'impôts à leur discrétion. [...] Le constat est que les règles institutionnelles n'ont décliné aucun critère explicite d'attribution des impôts au niveau local. »²⁰.

9. Les collectivités ont-elles l'autonomie du choix des dépenses d'investissement ?

Les collectivités territoriales ont l'autonomie du choix des dépenses d'investissement. Toutefois, « Les dépenses d'investissement des collectivités territoriales doivent représenter au moins le tiers du montant total des prévisions de dépenses » (art. 23 loi n° 14-2006/AN du 09 mai 2006).

Aspect transfert de compétence

3.1 Quelles sont les compétences transférées aux collectivités ?

Aux termes du Code Général des Collectivités territoriales (CGCT), les « domaines de compétences des collectivités territoriales » sont les suivants : (i) domaine foncier propre aux collectivités locales ; (ii) aménagement du territoire et gestion du domaine foncier et urbain ; (iii) environnement et gestion des ressources naturelles ; (iv) développement économique et planification ; (v) santé et hygiène ; (vi) éducation, formation professionnelle et alphabétisation ; (vii) culture, sports et loisirs ; (viii) protection civile, assistance et secours ; (ix) pompes funèbres et cimetières ; (x) eau et électricité et (xi) marchés, abattoirs et foires (art. 80 – 105 CGCT).

Cependant les compétences effectivement transférées sont :

Même si l'on pouvait s'attendre à avoir des chiffres à ce sujet, le rapport ne donne aucun chiffre sur les emprunts effectués par les communes à statut particulier.

20 Abraham Ky, *Décentralisation au Burkina Faso : une approche en économie institutionnelle*, Thèse de doctorat, Université de Fribourg (Suisse), 2010, PP. 245 - 246

1. la santé : décret n°2009.- 108/PRES/PM/MATD /MS/ MEF/MFPRE du 03 mars 2009 portant transfert des compétences et des ressources de l'État aux communes, dans les domaines de la santé ;
2. l'éducation : le décret n° 2009 - 109/PRES/PM/MATD/MEF/MEBA/MASSN du 3 mars 2009 portant transfert de compétences et des ressources de l'État aux communes dans les domaines du préscolaire, de l'enseignement primaire et de l'alphabétisation ;
3. la culture, la jeunesse, les sports et loisirs : décret n°2009.- 105/PRES/PM/MATD/MCTC/MJE/MSL/MEF/MFPRE du 03 mars 2009 portant transfert des compétences et des ressources de l'État aux communes dans les domaines de la culture, de la jeunesse, des sports et des loisirs ;
4. l'eau potable et l'assainissement : décret n°2009.- 107/PRES/PM/MATD /MAHRH/ MEF/MFPRE du 03 mars 2009 portant transfert des compétences et des ressources de l'État aux communes, dans le domaine de l'approvisionnement en eau potable et de l'assainissement.

Le transfert de ressources et de compétences ne concerne que les communes. Aucune compétence n'a encore été transférée aux régions²¹.

3.2 Y'a-t-il une adéquation entre les compétences et les ressources transférées ? Y'a-t-il une adéquation entre le niveau de ressources transférées par compétence et le niveau des dépenses initialement inscrit dans le budget d'État avant le transfert ?

Dans le principe, les transferts de compétences par l'État doivent être accompagnés du transfert aux collectivités territoriales des moyens et des ressources nécessaires à l'exercice normal de ces compétences, dans les conditions prévues par la loi (art. 36 CGCT).

Les ressources transférées aux collectivités territoriales se font sur la base des dépenses inscrites au budget approuvé de la collectivité territoriale.

3.3. Y'a-t-il des compétences transférées pour lesquelles l'État continue à détenir les ressources ?

Pour toutes les compétences transférées, les ressources sont toujours gérées à partir de la caisse de l'État central au nom du principe de l'unicité de caisse.

21 Propos recueillis lors d'un échange avec Mr Lompo Odillon de l'Association des Régions du Burkina Faso (ARBF) le 12/11/2012 (à 8 heures 43 minutes).

Détail du financement propre de l'Etat à la décentralisation (toutes ressources confondues)

Types de ressources	2009	2010
1. Ressources non affectées	7 854	7 845
1.1. DGF&DGE	6 820	6 820
1.2. TPP	926	926
1.3. Taxe superficielle	108	99
2. Ressources transférées	94 794	114 753
2.1. Ressources financières transférées	3 951	10 772
2.2. Personnel transféré	72 512	80 462
2.3. Investissements transférés	18 331	23 519
3. Ressources de la tutelle	9 148	7 804
3.1. Transferts financiers aux structures d'appui	196	365
3.2. Transferts financiers Fonds permanent	5 000	5 000
3.3. Transferts financiers pour personnel CT	303	302
3.4. Personnel transféré	457	-
3.5. Réalisations infrastructures	3 083	2 080
3.6. Contrepartie nationale	108	57
4. Appui technique central	3 426	3 703
4.1. Appui technique central MATDS	3 338	3 616
4.2. Appui technique central MEF	88	87
Total général	115 222	134 105
Total hors personnel transféré (2.2) et Investissements	24 379	30 124
Total des transferts en personnel et investissements dans	90 842	103 981

Source : Rapport final de la revue des dépenses publiques de la décentralisation au Burkina Faso, Ouagadougou, décembre 2012, PP. 24 - 25

1. Quelles sont les catégories de personnels qui relèvent des collectivités ?

La loi n° 027-2007/AN du 05 décembre 2006 portant régime juridique applicable aux emplois et aux agents des collectivités territoriales distingue les fonctionnaires et les contractuels des collectivités territoriales.

Les fonctionnaires des collectivités territoriales sont ceux nommés et titularisés, à l'issue d'un stage probatoire d'au moins une année, dans l'un des emplois publics permanents²² limitativement définis (Cf. art. 56 alinéa 1 de la loi n° 027-2007/AN du 05 décembre 2006).

²² Les emplois permanents sont ceux indispensables à l'accomplissement des missions essentielles et secondaires dévolues aux collectivités territoriales. Ils sont constitués des emplois de conception, de direction ou de prestations intellectuelles et techniques de haut niveau ; d'application ; d'exécution (art. 7 de la loi n° 027-2007/AN du 05 décembre 2006)

Les contractuels sont les agents des collectivités territoriales qui ont vocation à occuper : les emplois publics permanents, autres que ceux limitativement définis pour les fonctionnaires et des emplois publics non permanents²³ destinés à la réalisation d'activités extraordinaires ou conjoncturelles sont considérés comme des fonctionnaires des collectivités territoriales (art. 172 de la loi n° 027-2007/AN du 05 décembre 2006).

3.5 Le personnel de l'État central continue-t- il d'appuyer les collectivités si oui sous quelle forme ?

Le personnel de l'État central continue d'appuyer les collectivités territoriales à deux points de vue :

5. au plan administratif, par une mise à disposition de ses agents au profit des collectivités territoriales. Exemples des secrétaires généraux de communes qui sont des agents de l'État mis à la disposition des communes par le MATDS ;
6. au plan financier, ce sont les agents du Ministère de l'Économie et des Finances (MEF) qui procèdent au recouvrement des impôts locaux au profit des collectivités. De plus, l'agent comptable de la collectivité territoriale, c'est-à-dire le receveur, est un agent du MEF mis à la disposition de la collectivité territoriale.

Il peut être admis que le principe de subsidiarité (art. du CGCT) est au fondement d'un tel soutien de l'Etat à l'égard des collectivités territoriales. Cela paraît d'autant plus plausible, qu'en l'état actuel de la décentralisation, les collectivités territoriales ne disposent pas de ressources financières qui leur permettent de rémunérer, sur leurs ressources propres, le personnel administratif (le personnel des conseils municipaux et celui des domaines de compétences transférées) à leur charge.

Toujours sur les relations entre l'Etat central et les collectivités territoriales, Abraham Ky souligne que « Premièrement, elles peuvent être de nature contractuelle de telle sorte que gouvernements infranationaux et gouvernement national peuvent déterminer par contrats des interventions communes dans tout domaine d'intérêt partagé (CGCT, art. 45). [...] Deuxièmement, ces relations peuvent prendre la forme d'assistance du centre vis-à-vis des collectivités territoriales chaque fois que de besoin et logiquement sur demande expresse de ces dernières. Ce devoir d'assistance de l'Etat central, ainsi que le précise l'article 49 du CGCT, peut consister en d'aides financières ou matérielles, d'appui en ressources humaines, ou d'appui-conseil. La justification de ce devoir d'assistance réside en ceci que l'Etat central est le garant de la solidarité nationale. En effet, la loi précise que celui – ci est tenu d'organiser *la solidarité avec les collectivités territoriales et entre les collectivités territoriales*» (CGCT, art. 6). De ce fait, l'assistance du centre aux gouvernements locaux,

²³ Les emplois non permanents sont ceux destinés à la réalisation d'activités extraordinaires ou conjoncturelles des collectivités territoriales (art. 6 de la loi n° 027-2007/AN du 05 décembre 2006)

quelle que soit sa forme, peut être interprétée comme étant l'expression concrète de cette solidarité »²⁴.

La base contractuelle pourrait expliquer la remarque de Bernard Dafflon et Thierry Madiès sur le fait que « Un service spécialisé des impôts locaux a été créé au niveau de la Direction régionale des impôts à Ouagadougou et à Bobo. Les communes apportent une aide financière aux divisions fiscales. Cette aide est variable selon les capacités financières de la commune et l'implication des élus. Le plus souvent, elle prend la forme de moyens de locomotion mis à disposition (motos) et d'allocation de bons de carburant. Dans certains cas, les communes affectent aussi des agents communaux en renfort. Beaucoup plus rarement, les communes acceptent d'apporter une collaboration active dans les tâches d'élargissement de l'assiette. [...] La commune de Ouagadougou avait signé une convention avec le ministère des Finances pour qu'une liste des débiteurs vis-à-vis des impôts (patentes surtout) lui soit désormais transmise. La commune envisage sur son territoire d'appuyer par ses propres moyens administratifs la gestion de l'impôt par le receveur de l'État central. Pour l'impôt sur l'économie informelle, le régisseur communal accompagne le collecteur d'impôt, fonctionnaire de l'administration centrale, d'une part parce qu'il connaît mieux l'environnement économique informel, d'autre part pour s'assurer que toutes les bases soient bel et bien imposées. Il en allait de même dans une autre commune pour l'impôt sur les charrettes »²⁵.

Autres aspects

4.1- L'autonomie financière reconnue aux collectivités territoriales dans le cadre de la décentralisation ne peut être assimilée, ni à la souveraineté fiscale ni à la flexibilité fiscale dans la mesure où les collectivités territoriales évoluent sous un régime de fiscalité obligatoire²⁶.

24 Abraham Ky, *Décentralisation au Burkina Faso : une approche en économie institutionnelle*, Thèse de doctorat, Université de Fribourg (Suisse), 2010, PP. 100 – 101.

Par ailleurs, il insiste sur le fait que même si le CGCT demeure non explicite sur l'assistance de l'Etat aux collectivités territoriales sur la base d'une demande de ces dernières « une demande expresse préalable du niveau local avant toute décision d'assistance de la part de l'Etat central serait beaucoup plus en cohérence avec l'idée originelle du principe de subsidiarité [...]. En d'autres termes, l'Etat central ne devrait pas pouvoir prétexter de son devoir d'assistance pour se substituer unilatéralement à une collectivité territoriale donnée et porter ainsi atteinte à l'autonomie de cette dernière. Toutefois, il ya lieu de signaler le fait que le dispositif institutionnel prévoit une possibilité de substitution du centre à une collectivité territoriale « en cas d'inexécution par les autorités de la collectivité territoriale des mesures prescrites par les lois et règlements ou en vertu de ceux-ci » (CGCT, art. 66). Autrement dit, cette substitution d'action est une mesure de tutelle de légalité du centre vis-à-vis des collectivités territoriales. De ce fait, son fondement ne réside pas dans la relation d'assistance de l'Etat central vis-à-vis des collectivités territoriales mais bien plutôt dans la relation de tutelle. Du reste, même dans l'hypothèse de cette dernière substitution d'action et dans le but de protéger l'autonomie locale, le centre ne devrait intervenir qu'après une mise en demeure sans suite de l'autorité locale ». Id., *ibid.*, P. 100

25 Bernard Dafflon et Thierry Madiès (dir.), *L'économie politique de la décentralisation dans quatre pays d'Afrique subsaharienne : Burkina Faso, Sénégal, Ghana et Kenya*, Paris, juillet 2011, P.98

26 Abraham Ky, *Décentralisation au Burkina Faso : une approche en économie institutionnelle*, Thèse de doctorat, Université de Fribourg (Suisse), 2010, P. 246

4.2- Si le CGCT a clarifié les compétences en matière d'exercice des tutelles administrative et financière (la première étant assurée par le MATDS, et la seconde par le MEF), dans la pratique le MATDS semble exercer une certaine tutelle financière de fait en ayant sous sa coupe par exemple le Fonds de Développement des Collectivités Territoriales (FDCT). D'où, la nécessité de clarifier, dans les faits, les compétences de chacun de ces ministères dans l'accompagnement de la décentralisation.