



Quelques Résultats des Etudes sur la Décentralisation au Burkina Faso et en Guinée

Forum Régional sur la Décentralisation

Marseille, 22 juin 2007

Hélène Grandvoinet et
Stefanie Teggemann
Banque Mondiale

Projet de recherche: décentralisation dans les pays d'Afrique francophone

Prestation Décentralisée des Services Publics

OBJECTIF

identifier expériences de décentralisation pour améliorer la prestation des services publics

APPROCHE

Zoom Afrique francophone: **Burkina Faso**, **Guinée** – et Madagascar, Rwanda

Héritage commun: unicité de l'État, centralisation des systèmes de gestion publique, déconcentration (duale: administration territoriale avec tutelle et deconcentration sectorielle)

2 QUESTIONS DE RECHERCHE

1. Comment mettre en œuvre la décentralisation?
2. Comment renforcer la responsabilisation des acteurs dans le cadre de cette décentralisation pour une meilleure prestation des services à la base?

CADRE ANALYSE

Chaîne des Responsabilités
Des Services Pour Les Pauvres
(WDR, 2004)

Qu'est-ce qu'on entend par "décentralisation"?

- La décentralisation par opposition à la déconcentration
 - Décentralisation: transfert de pouvoirs de l'Etat central vers des Collectivités Locales élues jouissant d'une grande autonomie et plus proches des citoyens.
 - Déconcentration: les structures déconcentrées sont de simples démembrements de l'administration centrale, établies en dehors du centre mais mettant en œuvre les politiques définies au centre et rendant des comptes au centre.

Qu'est-ce qu'on attend de la "décentralisation"?

Avantages:

- En rapprochant les pouvoirs publics des citoyens, la décentralisation est susceptible d'améliorer la prestation des services publics
- La décentralisation politique crée de nouveaux instruments de mise en responsabilité qui permettent aux citoyens d'intervenir et contrôler l'action publique de manière plus directe.

Risques:

- Confiscation par l'élite
- Mauvaise gestion par manque de contrôle ou de capacités locales
- Insuffisances dans la fourniture des services du fait de l'absence de coordination ou de manque de capacité adéquate des administrations locales
- Problèmes de capacités si la répartition ressources centrales/ressources locales n'est pas bien effectuée.

Cadre analytique

- 3 Dimensions d'une architecture décentralisée
 - Décentralisation fiscale
 - Décentralisation administrative
 - Décentralisation politique
- 3 Principes:
 - Subsidiarité → rôles & responsabilités
 - Capacités → transferts des ressources humaines et financières; autonomie; rationalisation des structures
 - Responsabilité → voix citoyenne; contrat; pouvoir de l'utilisateur

Comparaison Guinée et Burkina Faso: plan de la présentation

1. *Quelques données de contexte*
2. *Comparaison puis recommandations pour:*
 - Décentralisation fiscale
 - Décentralisation administrative:
 - structures et coordination
 - personnel et capacités humaines
 - Décentralisation politique, participation et transparence
3. *Suivi d'illustrations sectorielles (impact et/ou recommandations, secteurs eau et éducation)*

Similarités Burkina Faso - Guinée

Deux Etats à faible revenu et au faible développement social		
	Burkina Faso	Guinée
Population	12 millions	9,4 millions
Taux pauvreté	46 %	40% (1994 et 2002)
GDP per capita	350 \$ US	US\$370 (2005)
Tx. Alphabétisation	26%	29% (2006)
Deux pays à l'architecture institutionnelle complexe et récente		
Administration territoriale	Régions, Provinces, Départements	Régions, Préfectures, Sous-Préfectures, Districts/Quartiers
Collectivités Locales	Régions, Communes (Urbaines et Rurales)	Communes Urbaines, Communautés Rurales de Développement (Urb/Rur)

Similarités Burkina Faso - Guinée

	Burkina Faso	Guinée
Nouvelles lois de décentralisation		
Loi décentralisation	Code 2004	Code 2006
Approfondissement/élargissement décentralisation politique		
Elections locales	1995,2000 Communes urbaines (CU) 2006 CU, Communes Rurales, Régions * (indirect a travers Conseils Municipaux)	CU: 1991, 2000 et 2005** CRD: 1992 et 2005 ** (** avec élection directe de l'exécutif)

Dynamique actuelle et particularités, Burkina Faso – Guinée

Burkina Faso: problématique actuelle centrée sur les transferts:

- Cadre stratégique de mise en œuvre adopté
- Échéances précises pour le transfert de compétences
- Beaucoup de travail préparatoire accompli (inventaire patrimoine, décrets d'application du Code, etc.)
- Trois principes: progressivité, subsidiarité, transferts ressources et compétences

Guinée: problématique actuelle est d'élaborer une stratégie pour la mise en œuvre du Code; nouveau gouvernement: comment utiliser la décentralisation pour améliorer la prestation des services à la base? Pour encourager le développement participatif?

Décentralisation fiscale

	Burkina Faso	Guinée
Poids financier des CL		
% Ressources locales / Ress. totales	3,6 % (ou 2,4 % avec fin. externe) (chiffres 2005, avant élections 2006)	1,7% (estimation 2005)
Types de Ressources des CL		
Transferts	Annualité donc imprévisibilité Faible volumes	Pas de transferts !!
Revenus locaux	Potentiel peu connu et faible Dépendance par rapport au centre (type, assiette, et collecte) <i>Imprévisibilité et inégalités régionales des financements externes</i>	
Emprunt	Code le prévoit, à explorer -	
Capacité de gestion financière et autonomie des CL		
Capacité/Reddition des comptes	Manque de capacités, pas d'audit, peu ou pas de contrôle, budgets ne sont pas publiés régulièrement...	
Autonomie	Tutelle a priori sur toutes les décisions financières et problème de capacités du Ministère des Finances au niveau local Source de tensions et possibilités d'abus	

Recommandations, décentralisation fiscale

	Burkina Faso	Guinée
<i>Problématique</i>	<i>Mise en œuvre des transferts</i>	<i>Encore basé sur déconcentration</i>
Recommandation générale	Cadre financier de moyen terme	Augmenter les revenus locaux
<i>Transferts</i>	Ajustement annualité (établissement critères/formule)	Mise en place d'un système de transfert intergouvernemental (intégrer financements PACV, bailleurs, gouvernement)
<i>Revenus fiscaux</i>	Renforcement administration des impôts + Etudes potentiel fiscal	
<i>Fin. Investissements</i>	Fonds (lié audits capacités)	
<i>Gestion financière</i>	Renforcement capacités (CL et administrations de contrôles)	Transparence; audits; receveurs-comptables; collecte des données/statistiques

Décentralisation fiscale: impact, secteur de l'éducation, Guinée

1. Niveau bas d'allocation

- Niveau d'allocation et dépense bas (plus bas que prévues - moins de 14,5% du budget de fonctionnement par rapport à un taux cible de 20%).
- Services déconcentrés n'ont presque pas de budget récurrent (budget de fonctionnement a été réduit en 2003 et 2004 et les allocations réalisées étaient plus basses que prévues)

2. Centralisation

- Allocations de ressources (montants et décision de construction ou réhabilitation des écoles) sont planifiées, budgétisées, autorisées et largement exécutées au ministère au centre ou à travers ses services déconcentrés.
- Biens et services alloués par le niveau central/déconcentré n'arrive pas toujours au niveau des écoles (trop tard, insuffisant) à cause des embouteillage et fuite dans la chaîne d'allocation.
- Les allocations ne correspondent pas au besoin local

3. Manque d'autonomie

- Ecoles n'ont pas d'autonomie dans la planification ou gestion des ressources.

Recommandations: transparence; transferts aux écoles (*projet d'école*)

Décentralisation fiscale: recommandations, secteur de l'éducation, Burkina Faso

Transferts financiers:

Budget Investissement:

- Transferts prévus selon calendrier CSMOD 2008-9 pour CU: faut meilleure identification montants actuels par Commune pour permettre calcul des montants des transferts (conditionnels ou à travers le Fonds d'investissement par exemple)

Budget de fonctionnement

- Décision sur le rôle des Communes par rapports initiatives Fonds Ecole et transferts directs aux écoles
- Montants des transferts devront prendre en compte à terme, objectif de gratuite éducation primaire
- Transferts aux CT permettra réaffectation entre écoles et lignes budgétaires: plus de flexibilité

Renforcement des capacités:

- Nécessaire pour : capacités programmation, capacités statistiques et budgétaires des Communes (également lie transfert éventuel des CEB, assistance éventuelle des DPEBA)

Décentralisation administrative / structures et recommandation

	Burkina Faso	Guinée
Structures		
Rationalisation administration	Décentralisation a conduit à une <i>augmentation</i> en parallèle des niveaux de déconcentration: Risque financier et risque incertitudes rôles et responsabilités	
Tutelle	Tutelle forte et pas toujours constructive	
Recommandations		
Rationalisation administration	Instructions claires sur modalités déconcentration sectorielle (critères et cout)	
	Définition claire des rôles et responsabilités (général et par secteur) Exercice de « dégroupage »	
	Décision court ou moyen terme sur opportunité conserver tous niveaux d'administration territoriale	
Tutelle	Préparer et disséminer un manuel de Tutelle	
	Extinction ou changement profil du préfet	Description de postes pour nouveaux préfets

Décentralisation administrative /gestion personnel et capacités, et recommandations

	Burkina Faso	Guinée
	Personnel et Capacités en ressources humaines	
Capacités	Déficits en nombre et qualifications, particulièrement zones rurales	
Responsabilisation	Oui sur communal, non sur personnel détaché : problème	
	Recommandations	
<i>Capacités/ Attractivité CL</i>	Formations FPT avec flexibilité et incitations	Création FPT (long-terme)
<i>Capacité</i>	Inter municipalité / pooling	
<i>Responsabilisation</i>	Accroître actes de gestion des ressources humaines sous la responsabilité de la Commune	
	Assistance services déconcentrés sous forme contrat (BF: clarifier question des paiements et GN:Convention SP/P et CRD (moyen-terme)	

Décentralisation administrative: impact éducation, Guinée

- 1. Manque de coordination; incertitude de rôles et responsabilités**
 - écoles construites mais pas de professeurs; frais de fonctionnement

- 2. Responsabilisation**

- Faible supervision de professeurs (->absentéisme)
- Standards de qualification vient d'être mise en place (-> qualité bas, 2/3)

- 3. Manque de personnel qualifié; manque d'incitation**

- personnel insuffisant pour une augmentation du rôle des collectivités dans la construction, entretien et suivi des écoles
- Manque de professeurs, surtout zones rurales
- Allocation de professeurs tardive; quittent pendant l'année scolaire

Recommandations: recensement; transferts resp. gestion des professeurs au CRD/CU

Décentralisation administrative: recommandations secteur de l'eau, Burkina Faso

Rôles et responsabilités

Communes actuellement très peu actives dans le secteur (ONEA, Communautés).

- Préparation des plans de développement local pour l'approvisionnement en eau potable et l'assainissement (PDL, opportunité clarifier les rôles et sensibiliser différents acteurs. Le plan doit faire partie des PDC
- Décentralisation opportunité pour renforcer rôle prestataires privés (contrats Partenariats publics-privés pour ensemble infrastructures d'une CR)

Capacités

- Court terme: assistance administration déconcentrée mais temporaire
- A moyen terme, les communes ou groupes de communes doivent recruter des spécialistes pour planification, la sous-traitance et le suivi (pas la prestation directe): possibilité à travers 1) planification de ces dépenses dans le cadre de conventions de partenariat ou 2) accords d'affermage (implique recouvrement des coûts actuellement peu développés zones rurales)

Décentralisation politique, participation et transparence

	Burkina Faso	Guinée
Impact élections	Plus grande interaction population - élus locaux Démontre influence des citoyens sur politique locale Le parti au pouvoir au centre largement dominant aux élections locales - > 80%	
Participation	Prévue dans les textes mais difficile en pratique	
	Recommandations	
	Publier/ disséminer oralement ou de manière illustrée décisions du conseil et budget local	
	Règles sélection candidats	Planification participative (PDL)
	Renforcement capacités élus; éducation des populations, ONGs sur leurs droits, et soutien aux associations	

Décentralisation politique et participation: quelques recommandations, éducation et eau

Participation, Voix Citoyenne, Burkina Faso, Secteur Eau

- Enquêtes d' usagers /Bulletins de notes citoyens (mais source de financement doit être indépendante...)
- Regroupements Comités de Point d' Eau sous organisation-chapeau à l' échelle de la Commune (influence plus importante mais faisabilité?)

Transparence et Information, Guinée, Education

- Informer écoles et CRD/CU des allocations budgétaires en 2007



Gestion du changement et des risques

- Établir un comité d'orientation interministériel pour l'élaboration des textes d'application, la coordination et le suivi des réformes (modèle adopté au BF)
- Préparer un plan d'action pour la mise en œuvre du Code avec des échéances précises (modèle adopté au BF)
- Sensibiliser les acteurs et le public et promouvoir un consensus sur aspects clés par principaux intéressés
- Etablir un mécanisme pour le suivi-évaluation des reformes et leur impact sur le développement (en cours BF)
- Créer/Renforcer une coalition de champions de la réforme
- Récompenser l'innovation
- Gérer les bailleurs de fonds (définition et communication des priorités/méthodologies du gouvernement)

MERCI de votre attention.

