

LES ENJEUX DE LA PLANIFICATION LOCALE ET LES DEFIS DE MOBILISATION DES RESSOURCES FINANCIERES DANS LA COMMUNE RURALE DE SABOU AU BURKINA FASO

Marcelin ZONGO

Université Norbert ZONGO

marcelinzongo@gmail.com

Roger S BONKOUNGOU

Labosh - Université Norbert Zongo

rsbonk@gmail.com

Résume :

Dans le cadre de l'opérationnalisation de la politique de décentralisation, l'Etat burkinabè a transféré des compétences aux communes rurales. Toutefois, ces communes sont moins structurées, le personnel moins formé et la question du service public reste purement théorique. Dans ce contexte, l'exercice de ces compétences particulièrement la planification locale et la mobilisation des ressources financières reste un défi à relever par la plupart de ces communes à l'image de celle de Sabou. L'objectif principal de la présente étude est de faire une analyse critique de la planification de la politique locale et des défis de la mobilisation des ressources financières (endogènes) par la commune rurale de Sabou dans le cadre de l'exercice de la maîtrise d'ouvrage publique locale de 2016 à 2021. Pour l'atteinte de cet objectif, une double approche (quantitative et qualitative) a permis de mener des entretiens avec les acteurs chargés de la question au sein de la commune. Des rapports annuels de la mairie de Sabou et certains classiques de gestion communale ont également été consultés. De l'analyse des informations collectées, il ressort que plusieurs résultats découlent de la planification de la politique locale. Aussi, la mobilisation des ressources financières endogènes par la commune rurale de Sabou a enregistré des progrès substantiels. On note cependant des difficultés liées à la non maîtrise des procédures de gestion et aux pesanteurs socio-politiques.

Mots clés : Planification, mobilisation, ressources financières, Sabou

Abstract:

On the occasion of operationalization of the decentralization policy, the Burkinabè State has transferred competences to rural municipalities. However, these municipalities are less structured, the personnel less trained and the problem of public services remains theoretical. In this context, the practices of these competences especially local planning and the mobilization of financial resources remains a challenge to be taken up by most of the municipalities like Sabou. This study aims at a critical analysis of the planning of the local policy and the mobilization of endogenous financial resources by the rural commune of Sabou in the implementation of public works from 2016 to 2021. In order to achieve this objective, a dual approach (quantitative and qualitative) has permitted to conduct interviews with the responsible actors of the issue in the commune. Annual reports of Sabou town hall and some classics have also been consulted. From the analysis of the collected information, it appears that several achievements resulting from the planning of local policy and the mobilization of endogenous resources by the municipality of Sabou have been identified. However, certain actions and activities still remain riddled with irregularities.

Keywords: *planning, mobilization, financial resources, Sabou.*

Introduction

Le processus de la décentralisation dont les premières expériences au Burkina Faso remontent depuis la période coloniale, connaîtra un tournant décisif en 2004 avec la communalisation intégrale du pays, promue par la loi 055-2004/AN du 21 décembre 2004 portant Code Général des Collectivités Territoriales(CGCT). A cet effet, 302 communes rurales dont celle de Sabou ont été créées. Des compétences ont été ainsi transférées à ces communes faisant de leurs élus locaux de véritables maîtres d'ouvrage ou maîtres d'ouvrage délégué. La mise en œuvre de ces compétences transférées nécessite la planification de la politique locale et la mobilisation des ressources financières. Mais la majorité de ces communes rencontre des difficultés dans ces domaines. Or une

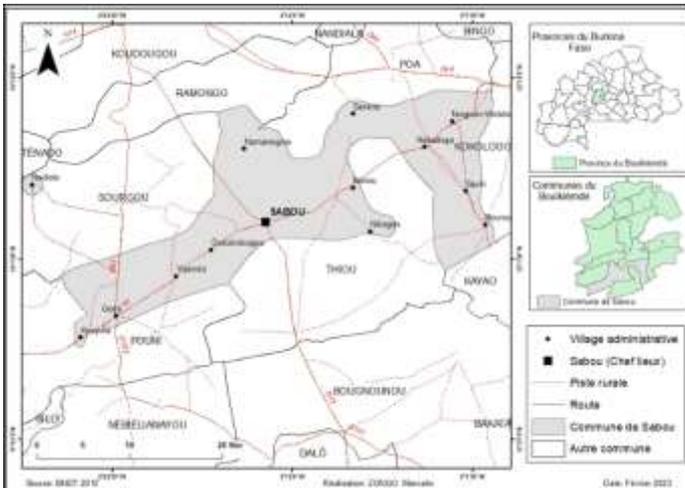
dynamisation de la décentralisation n'aura de portée que si elle s'inscrit dans une logique de développement durable et de mobilisation des ressources nécessaires à la prise en charge de la demande sociale (NIANG, 2007, p. 15). Ces difficultés sont peut-être assimilables à leur inorganisation et au manque de compétence dans ces domaines. C'est dans ce sens que K. Sémanou et L. Teissier, (2016, p. 3), affirment que les communes rurales sont peu formées, moins structurées et la question du service public reste conceptuelle ou embryonnaire. Ainsi, la planification de la politique locale et la mobilisation des ressources financières par les communes rurales admettent des acquis mais butent sur diverses réalités socio-économiques qui freinent leur mise en œuvre. La commune de Sabou ne se démarque pas de cette situation. En effet, selon le PCD de la commune, (2021-2025, p. 64), l'exercice de la maîtrise d'ouvrage publique locale par la commune de Sabou est émaillé d'irrégularités. Au vu de ce constat, un diagnostic sur la planification de la politique locale et la mobilisation des ressources endogènes par la commune de Sabou s'avère nécessaire. C'est dans ce contexte que cette étude a été initiée. Elle a pour objectif d'analyser la planification de la politique locale et la mobilisation des ressources financières endogènes par la commune rurale de Sabou durant le mandat 2016 -2021 afin de dégager des perspectives pour une meilleure gestion de la commune. Elle se veut aussi une contribution pour l'atteinte de la vision prospective de la décentralisation au Burkina Faso : à l'horizon 2040, des collectivités territoriales performantes qui 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.

I. Présentation de la zone d'étude et méthodologie de la recherche

1. Présentation de la zone d'étude

Située dans la région du Centre Ouest, la commune rurale de Sabou est située entre 12° 04' 00'' Nord et 2° 14' 00'' Ouest dans la province du Boulkiemdé. Elle couvre une superficie de 449 kilomètres carré. Elle est l'une des quinze (15) communes que compose la province du Boulkiemdé. Limitée au Nord par les communes de Poa et Ramongo, à l'Est par la commune de Kokologho, à l'Ouest par les communes de Sourgou et Pouni, au Sud par les communes de Kayao et Thyou, elle compte quatorze (14) villages qui sont : Bourou, Godé, Ipendo, Koupela, Nabadogo, Nadiolo, Namaneguema, Nariou, Nibagado, Ouezzindougou, Sabou, Sarana, Savili et Tanghin Wobdo (PCD/Sabou, 2021-2025, p.15). La carte ci-dessous présente la situation géographique de la commune rurale de Sabou.

Carte 1 : Situation géographique de la commune rurale de Sabou



La limitation géographique de la zone d'étude est essentielle. Elle a servi de base pour la collecte des données et elle a donné une vue de l'étendue de la zone à étudier. Pour son cadre physique, le relief de la commune est dominé par une vaste plaine avec par endroit des cuvettes et des cours d'eau. Les zones élevées de la commune se situent dans les parties Sud, Nord, Sud-Est et Nord-Est. Le plus haut sommet y est à 343 mètres d'altitude et le plus bas à 162 mètres. La commune appartient à la zone soudano-sahélienne, caractérisée par deux saisons contrastées : une saison sèche, longue de six (06) à sept (07) mois, qui va d'octobre à avril-mai et une saison pluvieuse très courte qui va de mai-juin à aout-septembre avec un pic pluviométrique observé durant les mois de juillet et aout (PCD, de Sabou 2021-2025, p.19). Pour ce qui concerne la végétation, elle est constituée par la savane arborée et arbustive avec une variété d'espèces ligneuses et graminéennes. On constate de nos jours une dégradation de la végétation due non seulement aux changements climatiques observés ces dernières décennies, mais aussi à l'action anthropique : feux de brousse, coupe abusive du bois, déforestation pour exploitation agricole. Quant au milieu humain, sa population à l'image de la population nationale se caractérise par son extrême jeunesse et la prédominance de la gente féminine. En effet, selon le rapport définitif du cinquième Recensement General de la Population et de l'Habitat (RGPH) de 2019, la commune de Sabou comptait 61 836 habitants, dont 26 680 hommes et 35 156 femmes. Les enfants de 0-14ans sont au nombre de 29 334 soit 47.34%, les adultes de 15-64 ans sont au nombre de 28 962 soit 46.84% et les personnes âgées de 65ans et plus sont au nombre de 3 540 soit 5.82%. Cette même population était estimée en 2006 à 45432 habitants par le RGPH de 2006. Soit une augmentation de 16404 habitants en 13 ans. Quant aux ménages, la commune en comptait 10077 en 2019 selon le même rapport définitif (RGPH de 2019).

2. Méthodologie de la recherche

Plusieurs types de données ont été collectés dans la volonté d'asseoir la méthodologie, de fournir les résultats et aussi de faire la discussion des résultats. Ce sont les données secondaires obtenues grâce à la recherche documentaire et des données primaires produites à travers les guides d'entretiens, les enquêtes par questionnaires et les observations directes. La recherche documentaire a permis d'obtenir des données secondaires directement exploitables ou nécessitant des traitements supplémentaires. Il s'agit d'abord des données démographiques issues du rapport définitif du cinquième RGPH de 2019 et du PCD 2021-2025 de la commune de Sabou. Ensuite, des données physiques obtenues à partir du PCD 2021-2025 de la commune. En fin, des données cartographiques ont été obtenues auprès du département de Géographie, elles renferment la Base Nationale de Données Topographique (BNDT) de 2012 et le Système d'Information Géographique (SIG) du Burkina Faso. L'objectif de la collecte de ces données était de permettre la réalisation de la carte thématique. Les données primaires sont issues des guides d'entretien, les enquêtes par questionnaire et les observations directes. Les entretiens ont été effectués avec des personnes ressources selon leur qualification à répondre aux différentes interrogations. Au total cinquante-huit (58) personnes ont été concernées par les guides d'entretiens. Le sondage par questionnaire nous a permis d'obtenir des estimations quantitatives et qualitatives. Ces données ont servi d'une part à analyser la conformité des actions des autorités locales vis-à-vis des textes et règlementation qui encadrent la planification de la politique locale et la mobilisation des ressources financières et d'autres part elles ont contribué à évaluer le degré de civisme de la population locale notamment le paiement des taxes et impôts et la participation citoyenne.

Elles ont été adressées aux citoyens de la commune, aux élus locaux, aux CVD, aux agents des services décentralisés et aux agents des services déconcentrés. Deux cent quatre-vingt-deux (282) fiches d'enquêtes ont été adressées à la population concernée à raison quinze (15) fiches pour chacun des treize (13) villages et quatre-vingt-sept (87) fiches pour la population résidente dans le chef-lieu de la commune. Les enquêtés ont été choisis de façon aléatoire dans les marchés et ménages. La technique de recherche par observation directe a aussi été utilisée à travers notre présence sur le terrain. Cela a permis de vérifier, de comparer et d'analyser par la suite, la réalité avec les dires des acteurs du domaine. Concernant la collecte de données, un stage d'un mois allant du 05 Aout au 05 septembre 2021 a été effectué au sein de la mairie de Sabou. Il a permis de comprendre les principes de fonctionnement de la mairie et de nous imprégner des conditions de travail du personnel administratif d'une part et d'autre part il a été l'occasion pour nous de collecter des données quantitatives et qualitatives à travers nous guides d'entretien. Le traitement des données issues des enquêtes par questionnaires sont fait par l'utilisation des logiciels appropriés à savoir KoBoCollect pour les premiers traitements. Les données issues de ce premier traitement ont été transférées dans les logiciels de traitement de données comme Excel et Word dans l'optique de générer les graphiques. Quant aux guides d'entretien, ils ont été transcrits et classés en fonction des objectifs de l'étude. Les données traitées ont été analysées en fonction de leurs conformités avec les dispositions du CGCT d'une part et d'autre part en fonction de l'efficacité des stratégies en termes de mobilisation des ressources. Ces analyses ont permis de faire un diagnostic de la planification de la politique locale et la mobilisation des ressources financières par la commune de Sabou. Ce diagnostic a permis d'identifier les acquis et de déceler les insuffisances qui en découlent.

II. Présentation et discussion des résultats

Cette partie comprend deux grands points. Le premier traite les acquis de la planification de la politique locale et la mobilisation des ressources financières endogènes. Quant au second, il est consacré aux contraintes qui entachent la planification de la politique locale et la mobilisation des ressources financières par la commune rurale de Sabou.

1. Les acquis de la planification de la politique locale et la mobilisation des ressources endogènes par la commune rurale de Sabou.

1.1. Les acquis de la planification de la politique locale

La commune rurale de Sabou est une personne morale publique, appelée à remplir plusieurs missions avec des niveaux de prise de décision différents. Ainsi conformément au CGCT, elle élabore et exécute ses politiques et plans de développement dans le respect des grandes orientations de l'Etat (Chap1, section 4, article 91). Aussi, elle a la responsabilité majeure de concevoir ses outils de planifications, étape incontournable de la chaîne de la maîtrise d'ouvrage publique locale. La planification locale peut être assimilée à un processus dynamique et concerté à travers lequel les collectivités locales jouent un rôle central depuis la phase de diagnostic jusqu'à la validation des actions programmées (NIANG,2007, p. 178). Au sein de la commune rurale de Sabou, les responsables chargés de l'élaboration des outils de planification sont, le maire, les présidents des commissions permanentes, le Secrétaire Général, les services techniques municipaux, les Conseils Villageois de Développement(CVD). Dans ce domaine, à l'issue de l'analyse, les acquis suivants ont été identifiés.

❖ La disponibilité d'un Plan Communal de Développement (PCD) actualisé

Le PCD est l'outil de planification de référence et d'opérationnalisation des actions de développement des communes rurales au Burkina Faso. Selon OUEDRAOGO (2016), le plan communal de développement est obtenu à travers un exercice de planification locale défini comme un processus qui consiste à impulser et à organiser le développement à l'échelle locale. Elle est élaborée par les communes et traduit les aspirations, les besoins des populations tout en prenant en compte les grandes orientations nationales et sectorielles. La commune de Sabou a élaboré et mis en œuvre depuis sa création trois (03) PCD. Le premier a été élaboré en 2008 soit deux ans après l'élection du premier conseil municipal pour cinq (05) ans. Celui-ci a été actualisé en 2014 pour une période de cinq (05) ans notamment de 2014 à 2018. Le dernier, celui qui est toujours en vigueur a été élaboré en 2021 pour une période de cinq (05) ans, c'est-à-dire de 2021 à 2025. Il a pour but d'aider la commune à mieux planifier ses actions de développement d'une part et de mettre à la disposition des partenaires de la commune, un outil d'orientation pour son développement d'autres part. Elaboré par l'appui financier du budget communal 2020 et l'appui technique des cabinets DE.MA.IN¹ et BADCOM CONSULT², il a été le résultat d'un long processus de diagnostic et de planification participative. Il a nécessité l'implication du conseil municipal en occurrence le maire, les responsables des commissions permanentes et ad hoc, des services techniques de la commune, les services techniques déconcentrés, les CVD, les Organisations de la Société Civile(OSC), les partenaires au développement ainsi que la population locale (PCD de Sabou

¹ Le cabinet « DEMAIN » est un bureau d'étude et de recherche, formation, conseil aux entreprises basé à Ouagadougou.

² Le cabinet « BADCOM CONSULT » est un bureau d'étude en assistance au développement des communes et régions agréé sous le N°53/2004 comme fournisseur de l'Etat dans la profession du développement local, urbanisme et aménagement

2021-2025). Son contenu révèle après le diagnostic, les atouts majeurs et les contraintes au développement de la commune. Ce diagnostic a permis d'identifier des actions consensuelles dans divers domaines susceptibles de propulser le développement de la commune. Selon le PCD de Sabou (2021-2025, p.95), le cout global des actions de ce cadre référentiel des interventions dans la commune se chiffre à un milliard neuf cent vingt millions quarante-deux mille (1 920 042 000) franc CFA. Il prend en compte la vision holistique du Plan National de Développement Economique et Social (PNDES) à savoir réformer les institutions et moderniser l'administration, développer le capital humain et dynamiser les secteurs porteurs pour l'économie et les emplois (PCD de Sabou 2021-2025). Ainsi la commune de Sabou à l'image de toutes les communes rurales du Burkina Faso dispose d'un PCD. En effet, selon l'étude diagnostique sur l'exercice de la maitrise d'ouvrage publique locale par les collectivités territoriales au Burkina Faso, réalisée en avril 2013, en 2010, toutes les communes rurales disposaient déjà de leur plan communal de développement. La commune dispose en plus du PCD un Plan Annuel de d'Investissement.

❖ **La disponibilité d'un Plan Annuel d'Investissement (PAI)**

Il est élaboré en tenant compte des actions et activités mentionnées dans le PCD. Selon le comptable de la commune de Sabou : « le PAI est une programmation sur une période d'une année, de tous les projets que la commune compte réaliser au bénéfice des populations ». Les acteurs concernés par l'élaboration de ce document au sein de la commune sont : le conseil municipal, les services techniques déconcentrés, les services techniques municipaux, les Partenaire Techniques et Financiers, les CVD et le Secrétaire Général(SG). Le PAI fait partir des documents incontournables de la commune en ce sens qu'il est élaboré annuellement et il permet d'encadrer les actions

et activités de la commune. Depuis le début du mandat du conseil municipal 2016-2021, le PAI est élaboré annuellement et de façon continue. En plus du PCD et du PAI, la commune dispose également d'un budget annuel et d'un plan de passation des marchés.

❖ **La disponibilité d'un budget et d'un Plan de Passation des Marchés.**

Le budget et le plan de passation des marchés de l'année sont issus du PAI.

Pour ce qui concerne la budgétisation des ressources au sein de la commune, le maire, ordonnateur du budget, procède sur la base de la tranche annuelle concernée de son plan de développement, à faire une actualisation d'abord des actions inscrites dans ce plan, ensuite, il procède à une prise en compte de nouvelles actions éventuellement en fonction du contexte et en fin au report ou la suppression des actions du plan antérieur suivant les résultats de l'évaluation. Le budget communal est d'abord préparé par le maire qui est appuyé en cela par ses services techniques habilités, notamment le comptable (rapporteur du budget) et du secrétaire général. Il est également accompagné dans cette tâche par le Contrôleur Financier Provincial (CFP), du Directeur Provincial des Impôts et du receveur municipal. Il est ensuite, voté et adopté en session budgétaire par le conseil municipal, puis transmis enfin à la Commission Technique Régionale (CTR) pour examen et approbation avant d'être mis en exécution. Selon le rapport définitif de l'étude diagnostique sur l'exercice de la maîtrise d'ouvrage publique locale par les collectivités territoriales au Burkina Faso (2013, p.27), le budget d'une commune est un arbitrage entre les ressources financières limitées et les besoins très souvent énormes. Deux budgets sont élaborés chaque année au sein de la commune : un budget primitif (il est préparé par le maire, délibéré par le conseil municipal et arrêté par les autorités

de tutelle avant le 15 décembre de l'année précédant celle pour laquelle il est établi) et un budget supplémentaire (il doit être soumis à l'approbation des autorités de tutelle avant le 31 juillet de l'exercice auquel il se rapporte). Le budget de la commune est constitué de ses recettes propres, des ressources transférées et les contributions des partenaires Technique et financiers.

Elaboré après le budget, le projet du plan annuel de passation des marchés publics est mis sur pied par l'ordonnateur du budget en occurrence le maire de la commune. Une fois élaboré, ce document est soumis à la tutelle pour approbation avant d'être mis en exécution. Au sein de la commune et conformément au CGCT, l'organisation de la passation des marchés relève de la responsabilité du secrétaire général, qui en est le Président de la Commission Communale d'Attribution des Marchés (CCAM). Le comptable initie sur la base du plan de passation des marchés les dossiers de proposition (pour les prestations intellectuelles) et les Dossiers d'Appel à Concurrence (DAC) pour les prestations de travaux et de fournitures de biens. Ce dossier est ensuite, transmis à la Direction Régional du Contrôle Financier (DRCF) pour validation. Ensuite, l'avis est envoyé pour publication. La CCAM intervient dès l'ouverture des manifestations d'intérêt en vue de la constitution de la liste restreinte des prestataires ainsi que l'ouverture et le traitement des propositions techniques en vue de la sélection de l'attributaire définitif du marché. L'appui apporté par la DR-CMEF contribue à accélérer le processus.

1.2. Les acquis de la mobilisation des ressources financières endogènes par la commune de Sabou

Les ressources financières de la commune de Sabou sont constituées par ses recettes propres, les recettes transférées et les appuis des partenaires techniques et financiers. Concernant la mobilisation des ressources endogènes, elle nécessite l'implication et l'engagement de plusieurs acteurs parmi

lesquels nous avons la perception, le service des impôts, la régie communale, le service domanial et les collecteurs des impôts. Les acquis suivants découlent de la mobilisation des ressources financières endogènes par la commune de Sabou.

❖ **L'existence d'une marge favorable pour l'impôt local**

Selon le PCD de la commune de Sabou (2021-2025, p.52), L'assiette fiscale de la commune est proportionnelle au développement de la commune et reste tributaire des matières imposables. Il s'agit en générale des commerces et cela peut être perçu en termes de taxes à travers : les taxes d'abattage, les droits de place au marché, la contribution du secteur informel, la patente, les taxes sur les spectacles, les taxes sur la publicité. Elle concerne également les taxes non commerciales qui constituent une part importante des recettes de la commune. Ces taxes comprennent : des taxes d'enregistrement des actes de naissance, des actes d'état civil, les taxes sur les biens de mains mortes, les taxes sur les charrettes, les moulins, les armes et les tricycles, les droits de stationnement, les frais de location des propriétés et des boutiques, les frais de chargement des agrégats, les droits de fourrière. L'ensemble de ces ressources alimentent la caisse de la commune en termes de recettes propres mobilisables par la commune. Elles sont mobilisables aussi bien à l'intérieur de l'agglomération que dans les treize (13) autres villages associés à la commune.

❖ **La nette progression des ressources propres mobilisées annuellement de 2016-2021.**

Le tableau suivant présente les totaux des ressources propres mobilisées annuellement par la commune de Sabou de 2016 à 2021.

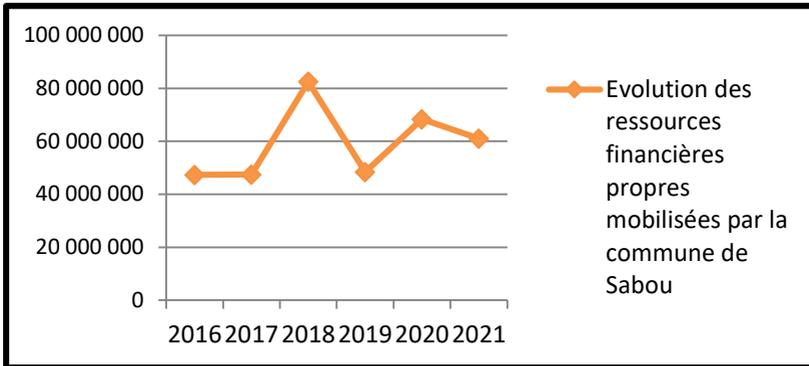
Tableau 1: représentant les totaux annuels des ressources propres mobilisées par la commune de Sabou.

| Années | Montant total annuel des ressources propres mobilisées par la commune de Sabou en F CFA |
|--------|---|
| 2016 | 47 338 860 |
| 2017 | 47 454 094 |
| 2018 | 82 469 744 |
| 2019 | 48 407 874 |
| 2020 | 68 348 682 |
| 2021 | 61 051 776 |
| Total | 355071030 |

Source : Marcelin ZONGO, guide d'entretien, Août-Septembre 2021.

De l'analyse du tableau on constate une croissance remarquable des ressources financière propres de la Commune de 2016 à 2021. Le graphique suivant illustre parfaitement ce constat.

Graphique 1 : représente l'évolution des ressources financières propres mobilisées par la commune de Sabou de 2016 à 2021



Source : Marcelin ZONGO, guide d'entretien, Aout-septembre 2021.

De ce graphique, on constate une augmentation des recettes financières propres de la commune de 2016 à 2021. En effet, elles sont passées de 47 338 860 F CFA en 2016 à 61 051 776 F CFA en 2021. Mais une baisse considérable est observée en 2019 car les recettes sont passées de 82 469 744 F CFA en 2018 à 48 407 874 F CFA en 2019. En effet, la croissance se justifie par la mise en place des stratégies de mobilisations appropriées. Ainsi aux nombres des stratégies de mobilisation notons la sensibilisation de la population, les sorties des agents collecteurs accompagnés des forces de l'ordre pour les encaissements des taxes liés aux droits de stationnement et de chargement d'agrégats, la nomination par arrêté du maire des collecteurs d'impôts et rémunérés sur la base de 20% de leurs collectes. Notons également la disponibilité d'un régisseur communal et la construction des boutiques témoins sur la base du fonds minier.

L'ensemble de ces facteurs contribuent à l'augmentation des ressources financières mobilisées par la commune. La baisse des ressources propres mobilisées par la commune en 2019 s'explique par la diminution du nombre de sortie des agents collecteurs d'impôts accompagnés par les forces de l'ordre. En effet cette diminution du nombre de sortie s'explique par l'indisponibilité de la police nationale qui accompagne la commune dans la collecte de ces ressources. Elle s'explique également par l'incivisme de certaines populations de la commune qui refusent de s'acquitter de leurs taxes et impôts.

2. Les insuffisances qui émaillent la planification de la politique locale et la mobilisation des ressources par la commune rurale de Sabou

Plusieurs insuffisances émaillent la planification de la politique locale et la mobilisation des ressources endogènes par la commune rurale de Sabou.

2.1. Les insuffisances de la planification de la politique locale par la commune de Sabou

Plusieurs insuffisances découlent de la planification de la politique locale par la commune de Sabou. Ces irrégularités concernent.

❖ L'absence de plans sectoriels au sein de la commune de Sabou

Le diagnostic au sein de la commune de Sabou révèle l'inexistence de plans sectoriels. En effet, les différentes réalisations de 2016 à 2021 sont issues des PCD (2014-2018 et 2021-2025) et des différents PAI. Les différentes commissions permanentes ne disposent pas de plans sectoriels. Alors que des plans d'actions sectoriels à l'image des plans d'actions en éducation, santé, agriculture, élevage, développement

institutionnel et même le Plan Communal de Développement Sectoriel en Approvisionnement en Eau Potable et Assainissement (PCD-AEPA), contribueraient à optimiser les différents investissements dans les différents secteurs de développement de la commune. En effet, l'élaboration de ces plans nécessiterait un diagnostic approfondi dans les différents secteurs concernés et celui-ci mettra à la disposition des chefs de services des données actualisées qui permettront d'optimiser les investissements au sein de la commune. Mais l'absence de ces plans de planification sectorielle impacte négativement l'efficacité des différentes réalisations au sein de la commune.

❖ **L'absence d'instruments de planification spatiale notamment le Schéma Communal d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire (SCADDT) et le Plan d'Occupation des Sols (POS).**

La commune de Sabou ne dispose pas d'instruments de planification spatiale. En effet, elle ne possède pas de Schéma Communal d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire (SCADDT), ni de Plan d'Occupation des Sols (POS). Selon l'article 4 de la loi n° 034-2012/AN portant Réorganisation Agraire et Foncière(RAF) au Burkina Faso, le Plan d'Occupation des Sols est un document de planification qui fixe, dans le cadre des orientations du schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme, les règles générales et les servitudes d'utilisation du sol qui peuvent comporter jusqu'à l'interdiction de construire. Toujours selon la même loi, le Schéma d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire est l'instrument de planification spatiale à long terme en matière d'aménagement du territoire. Il permet une gestion rationnelle et durable du patrimoine foncier d'un territoire et une coordination des activités économiques en fonction des ressources naturelles. Leurs absences exposent l'environnement physique de la commune aux actions anthropiques, aux effets

néfastes des changements climatiques d'une part et aux problèmes de zonage de l'espace communal d'autre part. En effet, les actions anthropiques concernent l'occupation illégale à travers l'avènement des quartiers non lotis et l'occupation des espaces verts ainsi que le phénomène de la spéculation foncière à travers l'acquisition suspecte de superficies importantes de terres agricoles par les sociétés immobilières et des opérateurs privés à des fins autres que l'agriculture. Cette situation est surtout favorisée par la monétarisation des transactions foncières. Selon le PCD (2021-2025), ces pratiques se font généralement en violation des textes législatifs et réglementaires en vigueur. Comme conséquences de l'absence de ces instruments de planification il y a l'accapement des terres laissant les paysannes sans terre et cela provoque la diminution de la production agricole puisque la plupart des terres monnayées est utilisée à des fins autres que l'agriculture. A cette situation s'ajoute le problème de zonage. C'est-à-dire la difficulté de distinction des zones d'habitation des zones de production et de conservation. En effet, selon les articles 28, 29 et 30 du CGCT, modifié par la loi 065-2009/AN du 21 décembre 2009 : « le territoire de la commune rurale comprend, outre les espaces d'habitation, des espaces de production et des espaces de conservation. L'espace d'habitation est un établissement humain permanent destiné principalement à l'habitat, au commerce, à l'industrie, à l'artisanat, à l'installation des services publics. L'espace de production est destiné principalement à l'agriculture, à l'élevage, à la foresterie, à la pisciculture et plus généralement à toutes les activités liées à la vie rurale. L'espace de conservation constitue une zone de protection des ressources naturelles. Il comprend les aires de protection de la forêt et de la faune ». Dans la commune de Sabou, l'absence du POS rend difficile la différenciation de ces espaces et cette situation entraîne l'occupation illégale de l'espace, la surexploitation des ressources naturelles, l'accapement des terres par les sociétés

immobilières et souvent même des conflits entre agriculteurs et éleveurs.

2.2. Les insuffisances de la mobilisation des ressources financières par la commune de Sabou

L'un des défis majeurs au-delà de la conception des plans locaux de développement est la mobilisation des ressources nécessaires à leur exécution. Mais plusieurs difficultés émaillent la mobilisation des ressources financières par la commune de Sabou.

❖ Les difficultés de mobilisation de ressources financières propres par la commune de Sabou

Deux types de recette sont à mobiliser dans la commune de Sabou. Ces recettes sont constituées des recettes fiscales et des recettes non fiscales. En effet, les recettes fiscales sont fixées par la loi, notamment le code des impôts sans que les collectivités territoriales ne puissent décider du montant ou du taux de l'impôt. Ces recettes sont exclusivement mobilisées par le service des impôts au profit des collectivités territoriales. Quant aux recettes non fiscales, elles sont instituées par une délibération du conseil municipal de la commune. Ces recettes sont perçues par les services du trésor pour le compte des collectivités territoriales et leurs importances sont intimement liées au dynamisme de l'économie locale. Dans ce sens, la commune a des marges pour capter l'impôt local. Ces ressources internes propres proviennent des différentes sources et matières imposables qui sont entre autres la production et la commercialisation d'eau, le chargement d'agrégats, des droits des marchés, des droits de stationnement, des taxes d'abattages, des taxes sur les charrettes, les moulins, les armes, les tricycles, les taxes de jouissance et de résidence, les taxes d'indication, les droits de fourrière, les droits d'actes administratifs et d'état civil ainsi que les locations de propriétés et de boutiques. Pour

ce faire, la commune dispose en plus du service de régies des recettes des collecteurs de taxes, qui sont appuyés par les services des impôts et du trésor au niveau local notamment la perception. Ainsi, de 2016 à 2021, on observe une nette progression des ressources propres totales annuelles mobilisées. Ces ressources sont passées de 47 338 860 F CFA en 2016 à 61 051 776 de F CFA en 2021, soit un accroissement de 13 712 916 F CFA. Mais malgré cette croissance, les ressources internes mobilisées demeurent faibles par rapport aux potentialités économiques de la commune car les ressources sont difficilement mobilisables. En effet, selon le PCD (2021-2025, p.48), le diagnostic révèle une faible performance du dispositif de recouvrement, l'incivisme fiscal, le faible engouement des contribuables à s'acquitter des droits et taxes, le faible rendement de la fiscalité et l'exclusion de certains secteurs d'activité de la fiscalité. En effet, selon Millogo, Guiré, et al. (2009), les communes rurales sont confrontés à l'étroitesse de la matière imposable, au faible rendement de la fiscalité existante et à l'exclusion de certains secteurs d'activités rurales de la fiscalité. Aussi, le rapport sur l'état des lieux de la décentralisation indique que les ressources propres cumulées des collectivités territoriales de 2007 à 2012 sont estimées à 128,33 milliards de francs CFA dont seulement 8% proviennent des 302 communes rurales. Le tableau ci-dessous présente l'évolution des recettes annuelles de la commune de Sabou de 2016 à 2021.

Tableau 2 : Evolution des recettes annuelles de la commune de 2016 -2021

| Année | Recettes en F CFA | Accroissement des recettes en F CFA 2016-2021 |
|-------|-------------------|--|
| 2016 | 47 338 860 | 115 234 |
| 2017 | 47 454 094 | |

| | | |
|------|------------|-------------|
| 2017 | 47 454 094 | 35 015 650 |
| 2018 | 82 469 744 | |
| 2018 | 82 469 744 | -34 061 870 |
| 2019 | 48 407 874 | 19 940 808 |
| 2019 | 48 407 874 | |
| 2020 | 68 348 682 | |
| 2020 | 68 348 682 | -7 296 906 |
| 2021 | 61 051 776 | |

Source : Marcelin ZONGO, guide d'entretien, Août-Septembre 2021.

De l'analyse de ce tableau on remarque une croissance des ressources propres mobilisées par la commune de Sabou de 2016 à 2018, une régression drastique de 2018 à 2019, une évolution de 2019 à 2020 et une seconde régression de 2020 à 2021. On remarque ainsi une alternance de croissance et de régression des ressources propres mobilisées par la commune. Cette irrégularité est liée aux difficultés qu'éprouve la commune dans la mobilisation de ses ressources propres. Ces difficultés de recouvrement s'observent à plusieurs niveaux. D'abord des insuffisances au niveau du dispositif de recouvrement et cela se manifeste par l'usage de certains CVD comme collecteurs d'impôt dans certains villages. C'est le cas par exemple du village de Nadiolo, de Bourou et de Savili, alors que cela ne figure pas sur leur attribution. Egalement l'absence de la police municipale joue sur la mobilisation des ressources. Aussi la faible implication des élus locaux de la commune dans le recouvrement des impôts et taxes locales. En effet, au sein de la commune on note un déficit d'implication des élus locaux dans la mobilisation des ressources. Cela se matérialise par le refus de certains de s'acquitter de leurs taxes notamment les taxes sur les armes et les charrettes. Selon un responsable du recouvrement au sein de la commune : « nous n'avons encaissé aucun montant sur les armes de 2016 à 2020 alors que nous

savons que la majorité des élus locaux ont des armes, également les taxes collectées sur les charrettes sont dérisoires par rapport à leur nombre dans la commune. Cette situation ne fait pas d'eux des exemples, au contraire leur comportement encourage certaines populations à adopter des comportements inciviques ». A cela s'ajoute l'incivisme fiscal des acteurs locaux. En effet, bon nombre d'acteur refuse de s'acquitter de leurs taxes et impôts dans la commune. Il ressort de nos enquêtes que 92 personnes sur les 282 enquêtés soit 32,62% ne paient pas leurs taxes et cela pour plusieurs raisons : d'abord il y a l'ignorance du caractère obligatoire des taxes et impôts. En effet, bon nombre habitants de la commune ignorent que le paiement des taxes est un devoir citoyen. Beaucoup estiment à tort que l'absence d'un travail fixe et leur statut d'agriculture et éleveur les dispense du paiement des taxes. Alors que ces derniers possèdent des matériels comme les charrettes qui nécessitent le paiement des taxes. Ensuite, l'absence des collecteurs d'impôts dans tous les villages constitue aussi un obstacle. En fin, la pauvreté de la population est aussi pointée du doigt par beaucoup d'enquêtés qui ne s'acquittent pas de leur taxes et impôts. Ils estiment que leurs activités ne sont pas suffisamment rentables pour subvenir à leurs besoins et payer les taxes.

❖ **La faible couverture des dépenses de fonctionnement par les ressources propres**

Les dépenses de la commune sont l'ensemble des charges occasionnées par le fonctionnement et les investissements. Les dépenses de la commune de Sabou concernent le salaire des agents recrutés par la mairie et qui y travaillent, les frais de fonctionnement des services, les frais d'équipements à vocation sociale, les infrastructures marchandes, la voirie, la communication, etc. Les dépenses des collectivités territoriales comprennent des dépenses ordinaires ou de fonctionnement et des dépenses extraordinaires ou d'investissement. Les dépenses

de fonctionnement ont un caractère permanent et permettent à la collectivité territoriale de faire face à ses charges et obligations courantes. Les dépenses d'investissement permettent la réalisation des équipements, bâtiments et autres infrastructures, la réhabilitation de ces équipements et infrastructures ainsi que l'acquisition de matériels relatifs à ces travaux (CGCT, Chap. III, Art 120). Mais en général au sein des communes rurales du Burkina Faso, les ressources propres mobilisées sont faibles et le budget des investissements est également faible par rapport aux énormes besoins des populations. En effet, selon Emmanuel Oula TRAORE, ex maire de la commune de Djigouèra mandat 2016-2021 dans son livre titré confessions d'un maire d'une commune rurale d'Afrique (2020) : « les ressources propres de ma commune sont maigres et le budget des investissements très faible par rapport aux besoins des populations, surtout dans les domaines de l'eau potable, de la santé, de l'éducation et des infrastructures associées ». Alors qu'au plan financier, la Commune doit être en mesure de financer, en bonne partie, par les ressources locales, la demande sociale ; d'assurer, par les services locaux, une plus grande mobilisation des ressources budgétaires (Niang, 2007, p. 161). A l'image de la commune de Djigouèra, le diagnostic dans la commune de Sabou révèle que les dépenses ordinaires ou de fonctionnements annuels sont supérieures aux ressources propres annuelles mobilisées par la commune. Cet état de fait joue négativement sur les investissements de celle-ci car elle compte sur les appuis extérieurs pour financer ses projets de développement et combler le manque à gagner pour les dépenses de fonctionnements. Cette situation conditionne le développement de la commune à la capacité de ses acteurs à mobiliser les ressources nécessaires auprès des partenaires techniques et financiers. Et cela empêche la réalisation de plusieurs projets de développement de la commune. Le tableau suivant présente les

dépenses de fonctionnement, les dépenses d'investissement et les ressources propres mobilisées par la commune de Sabou.

Tableau 3 : évolution des dépenses de fonctionnement, d'investissement et des ressources propres de la commune de 2016-2021.

| Année | Dépenses en F CFA | | Ressources propres de la commune en F CFA |
|-------|-------------------|----------------|---|
| | Fonctionnement | Investissement | |
| 2016 | 143 142 988 | 270 299 183 | 47 338 860 |
| 2017 | 274 349 104 | 294 116 919 | 47 454 094 |
| 2018 | 239 495 672 | 216 631 535 | 82 469 744 |
| 2019 | 330 684 529 | 254 702 819 | 48 407 874 |
| 2020 | 221 767 464 | 238 068 767 | 68 348 682 |
| 2021 | 220 119 402 | 192 372 559 | 61 051 776 |
| Total | 1 429 559 159 | 1 466 191 782 | 355 071 030 |

Source : Marcelin ZONGO, guide d'entretien, Août-Septembre 2021.

Il ressort de l'analyse de ce tableau que les dépenses d'investissement de la commune de 2016 à 2021 sont légèrement supérieures aux dépenses de fonctionnement durant la même période. Elles s'élèvent respectivement à un milliard quatre cent soixante-six millions cent quatre-vingt-onze mille sept cent quatre-vingt-deux (1 466 191 782) F CFA et à un milliard quatre cent vingt-neuf millions cinq cent cinquante-neuf mille cent cinquante-neuf (1 429 559 159) FCFA soit une différence de trente-six millions six cent trente-deux mille six cent vingt-trois (36 632 623) F CFA. Aussi les dépenses de fonctionnement quadruplent les ressources propres mobilisées par la commune à la même période soit respectivement un milliard quatre cent vingt-neuf millions cinq cent cinquante-neuf mille cent cinquante-neuf (1 429 559 159) F CFA contre trois cent cinquante-cinq millions soixante-onze mille trente (355 071

030) F CFA. Cette situation limite énormément les investissements de la commune et la rend dépendante des subventions de l'Etat et de l'appui des partenaires techniques et financiers. En effet, selon le PCD de la commune (2021-2025), il est noté aussi la forte dépendance de la commune des appuis extérieurs, notamment de l'Etat et des PTF, le faible taux de couverture des dépenses de fonctionnement par les ressources propres. Aussi selon l'étude diagnostique sur l'exercice de la MOPL par les collectivités territoriales au Burkina Faso réalisée en 2013 : « pour financer les investissements au regard de leurs faibles ressources, les recours au financement extérieurs (à travers les projets et programmes de développement, les subventions, la coopération décentralisée) constitue une des réponses appropriées sinon indispensables pour assurer les besoins d'investissement auxquels toutes collectivités territoriales doivent faire face. Les collectivités territoriales visitées ont toutes des problèmes de mobilisation des fonds pour les investissements. La plupart des projets non éligibles au financement d'éventuels bailleurs de fonds ne sont pas réalisés pour cause de mobilisation insuffisante de ressources locales ». Cette situation s'explique par l'absence de stratégies appropriées de mobilisation de fonds, la faible qualification des ressources humaines des communes et le manque de confiance entre les autorités locales et leur population. En effet, Cette faible mobilisation des ressources est d'autant plus difficile qu'elle fait face à l'absence d'une volonté contributive des populations, qui ne sont pas toujours convaincues de l'utilisation des ressources budgétaires dans la mesure où elles ne voient que très peu d'amélioration dans leurs conditions de vie (NIANG, 2007, p.16). Il y a donc lieu de sensibiliser la population locale sur l'importance de leur contribution au développement locale. Il est également nécessaire de renforcer les capacités techniques des agents de recouvrement et recenser les matières imposables en vue de l'élargissement de l'assiette fiscale. Aussi, une gestion

judicieuse des ressources mobilisées incitera la population locale à contribuer davantage. Cela pourrait se concrétiser par l'organisation des journées de redevabilités et des bilans à mi-parcours. En effet, pour NIANG (2007, p. 49), pour améliorer la mobilisation des ressources financières, il faut accroître les moyens des services fiscaux au niveau local, sanctionner positivement ou négativement les agents de l'administration fiscale chargés du recouvrement des impôts et taxes et améliorer les connaissances des élus en matière de mobilisation des ressources générées par les activités économiques. Aussi selon le PCD de la commune de Sabou (2021-2025, p.49), dans ce sens, les infrastructures marchandes et équipements marchands peuvent être développés.

Conclusion

L'analyse et l'interprétation des données collectées auprès des acteurs de la planification locale et la mobilisation des ressources au sein de la commune de Sabou ont révélé que des acquis découlent de la planification locale et la mobilisation des ressources financières endogènes par la commune rurale de Sabou mais certaines actions et activités demeurent toujours émaillées d'irrégularités. Au nombre des acquis, il y a la disponibilité des documents de planification notamment un PCD actualisé et couvrant la période de 2021-2025, un PAI, un budget annuel communal et un Plan de Passation de Marché (PPM). Pour la mobilisation des ressources financières on note l'existence d'une marge favorable à l'impôt local, la nette progression des ressources financières propres mobilisées par la commune. En effet, les ressources propres mobilisées par la commune sont passées de quarante-sept millions trois cent trente-huit mille huit cent soixante (47 338 860) franc CFA en 2016 à soixante-un millions cinquante-un mille sept cent soixante-seize (61 051 776) franc CFA en 2021. Quant aux

insuffisances qui découlent de la planification et la mobilisation des ressources financières endogènes, il y a l'absence de plans sectoriels et des instruments de planification spatiale notamment le Schéma Communal d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire (SCADDT) et le Plan d'Occupation des Sols (POS) au sein de la commune. Il y a également des difficultés de mobilisation des ressources financières propres et la faible couverture des dépenses de fonctionnement par les ressources propres. Au regard de ces insuffisances, la mise en place d'un système d'information et de communication efficace ainsi la mobilisation et la sensibilisation de la population engendreront un engagement conséquent et civique. Egalement, le conseil municipal doit faire de la redevabilité son leitmotiv afin de promouvoir les principes de transparences, de la bonne gouvernance et de la participation citoyenne dans la gestion des affaires locales. Aussi, afin que les élus locaux jouent véritablement leur rôle, il est nécessaire de les former sur les thèmes d'actualités relatifs à la qualité managériale, à la mobilisation communautaire et la participation démocratique de la population locale. Ensuite, la sécurité des personnes et des biens constitue aussi la clé de voûte de toute entreprise de développement. A cet effet, le renforcement du dispositif sécuritaire par la création d'une police municipale contribuera à renforcer la sécurité de la commune et améliorer sa capacité de mobilisation des ressources endogènes. Egalement au regard des insuffisances observées dans le domaine foncier, il est nécessaire que la commune établisse un Plan d'Occupation des Sols (POS) afin d'occasionner une exploitation judicieuse du domaine foncier communal et permettre une distinction sans ambiguïté des espaces d'habitation, de production et de conservation. Enfin, dans l'optique d'améliorer la capacité financière de la commune, les autorités communales doivent plaider pour un vrai transfert des ressources financières, matériels et humaines. Les dispositifs de recouvrement au sein

de la commune doivent être redynamisés avec notamment l'augmentation du nombre de collecteur d'impôts et leur déclaration à la caisse.

Références bibliographiques

Bibliographie

BONOU, Y.A.V., BONKOUNGOU, S.R. (2013). *Etude diagnostique sur l'exercice de la maîtrise d'ouvrage publique locale par les collectivités territoriales au Burkina Faso*, rapport définitif. Ouagadougou, 72p.

NIANG, D. (2007). *Gouvernance locale, maîtrise d'ouvrage communale et stratégies de développement local au Sénégal : l'expérience de la ville de Saint-Louis* [PhD Thesis]. Université Toulouse le Mirail-Toulouse II, 267p.

OUEDRAOGO, M. (2007). *La communalisation en milieu rural : les élus locaux peuvent-ils relever le défi ? Analyse de l'expérience du Burkina Faso*. Editions Harmattan Paris, 108p

OUEDRAOGO, M. (2016). *Décentralisation et dynamiques locales de développement durable au Burkina Faso : étude de cas dans les communes rurales dans la région de la Boucle du Mouhoun dans la partie nord-ouest du pays*(PhD). Université Bretagne Loire, 342p.

TRAORE, O. E. (2020). *Confession d'un maire d'une commune rurale d'Afrique*. Éditions Harmattan, 283 pages

BURKINA FASO. Institut National de la Statistique et de la Démographie (INSD), Juin 2022 : Cinquième (5^{ème}) Recensement Général de la Population et de l'Habitation de 2019, synthèse des résultats définitifs, Ouagadougou, 136 pages.

BURKINA FASO, Programme d'Appui aux Collectivités Territoriales (Décembre 2020), guide pour l'exercice de la

redevabilité au profit des collectivités territoriales du Burkina Faso, *Ouagadougou 2020*, 32 pages.

BURKINA FASO. Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation, 2004 : Code Général des Collectivités Territoriales Au Burkina Faso, Loi N°055-2004/AN/AN du 21 décembre 2004, Ensemble ses modificatifs et textes d'application, Ouagadougou, 250pages.

BURKINA FASO, Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation (MATD), 2008 : Guide illustré sur l'exercice de la Maitrise d'Ouvrage Publique par les Collectivités Territoriales au Burkina Faso, Décembre 2019, Ouagadougou, 119 Pages.

BURKINA FASO, commune rurale de Sabou, Mars 2021 : Plan Communal de Développement, 2016-2021, 101pages.

BURKINA FASO, *LOI N° 034-2012/an portant réorganisation agraire et foncière au Burkina Faso 2012*, Ouagadougou, 02 juillet 2012, 86 Pages.

Webographie

SÉMANOU, K. et TEISSIER, T. (2016). *Appui à la maîtrise d'ouvrage communale pour un service public « eau et assainissement »* pérenne, 84 pages - Recherche Google. (S. d.). Consulté 13 juillet 2021, à l'adresse <https://www.google.com/search>

E. Millogo, M. Guiré, et al. (2009) *Les capacités des communes rurales au Burkina Faso : Naviguer entre l'apprentissage et le prérequis*. Sous la direction de Sanou B. W., et Hilhorst T. Amsterdam.76pKIT. Recherche Google. (S. d.). Consulté 13 juillet 2021, à l'adresse <https://www.google.com/search>.

KY, A. (2010), *Décentralisation au Burkina-Faso : une approche en économie institutionnelle (PhD)*, l'Université de

Fribourg (Suisse), 275 pages, Consulté 13 juillet 2021, à l'adresse <https://www.google.com/search>.