



# DES PRATIQUES INSPIRANTES DE COLLECTIVITÉS TERRITORIALES D'AFRIQUE DE L'OUEST FACE AUX DÉFIS DE LA DÉCENTRALISATION

Un espoir pour l'avenir ?





# Sommaire

Avertissement .....	5
<b>1. La décentralisation, cadre conceptuel et état des lieux.....</b>	<b>6</b>
1.1. La décentralisation, un objet politique.....	6
1.2. La décentralisation, état des lieux du processus.....	6
1.3. Les raisons multiformes des blocages et contraintes des processus de décentralisation.	7
Au niveau des décideurs politiques et des administrations nationales : .....	7
Au niveau des collectivités territoriales.....	9
Au niveau des partenaires techniques et financiers.....	10
Un blocage des processus de décentralisation que l'on retrouve dans toutes les dimensions des réformes de l'Etat : .....	11
<b>2. Des pratiques inspirantes des collectivités territoriales .....</b>	<b>12</b>
<b>3. Les collectivités territoriales, un acteur clé pour répondre aux défis du XXIème siècle .</b>	<b>14</b>
Les risques sociaux d'un échec des processus de décentralisation.....	14
Les risques sécuritaires .....	15
<b>4. Une responsabilité partagée : appuyer les collectivités territoriales pour répondre aux défis de nos sociétés .....</b>	<b>16</b>

## FICHES EXPÉRIENCES

Le Conseil Régional de Tombouctou à l'épreuve de l'occupation de son territoire (Mali) – p.19

La décentralisation facteur de développement local à Houndé (Burkina Faso) – p. 35

Les pratiques de coopération transfrontalière au Bénin – p.63

La décentralisation, facteur d'amélioration des services aux citoyens à Pélengana (Mali) – p.75

### Coordination

Christophe Mestre (CIEDEL).

### Contributeurs

M. *Mohamed Ibrahim Cissé*, Ancien Président du Conseil Régional de Tombouctou, membre de l'Autorité Intérimaire de la Région de Tombouctou

M. *Marcel Baglo*, Directeur de l'Agence Béninoise de Gestion Intégrée des Espaces Frontaliers (ABeGIEF)

M. *Youssou Diarra*, Secrétaire Général de la Mairie de Pelengana

M. *Mohamed Cheikh Fanta Mady Keita*, Conseiller de Direction DELTA-C

M. *Oumarou Lafia Boubakari*, Maire de la commune de Nikki et Président de l'Association Béninoise des Communes Frontalières (ABCF),

M. *Boué Yazon*, Ancien maire de la commune de Houndé (Burkina Faso)

### Relecture

M. *Bernard Husson*, CIEDEL

M. *Mamadou Keita*, Directeur de DELTA-C

Pr *Abdrahamane Touré*, Directeur des Pôle Universitaires et Formation Continue, DELTA-C

Mme *Catherine Delhaye*, Directrice du CIEDEL

### Mise en page

M. *Gaël Belsoeur*, CIEDEL

La production de ce document n'aurait pas pu être possible sans l'implication de MM. *Yves Gueymard* (Ancien Chef de coopération à l'Ambassade de France), *Denis Gournay* (Ancien ETI auprès du Ministère en charge de la Décentralisation), *Jordi Ferrari* (Ancien attaché de coopération de l'Ambassade de France) et *Philippe Lafosse* (Attaché de coopération de l'Ambassade de France). Qu'ils en soient ici remerciés.

*Le travail qui a servi de base à cet ouvrage a été réalisé à la demande du Service de Coopération et d'Action Culturelle de l'Ambassade de France au Mali. Les analyses et commentaires développés n'engagent que leurs auteurs et ne constituent pas une position officielle.*

Publication réalisée avec le soutien de  
l'Ambassade de France au Mali et de la Fondation DELTA-C



Fondation  
DELTA-C

## Avertissement

Le présent document est le résultat d'un long processus initié suite au constat de la plupart des observateurs que le processus de décentralisation fait l'objet de nombreux blocages et contraintes, freinant sa bonne fin et occasionnant du coup, de nombreuses frustrations, qui sont la base de la plupart des problèmes sociaux, économiques, politiques et sécuritaires vécus dans beaucoup de pays africains dont le Mali.

C'est dans cette optique qu'est apparue l'idée de mieux faire connaître les pratiques des collectivités territoriales de la sous-région d'Afrique de l'Ouest et de capitaliser des expériences significatives de certaines d'entre elles, dans plusieurs domaines : accès aux services sociaux de base, recouvrement fiscal, paix et sécurité, résilience des territoires face aux crises...

Ce sont ainsi quatre exemples inspirant qui ont été capitalisés. Le constat qui en découle est qu'il existe une multiplicité d'initiatives locales, toutes passionnantes et qui mériteraient d'être capitalisées, diffusées et valorisées.

Nous espérons que ce modeste document contribuera, d'une part, à mieux faire connaître et valoir les pratiques des collectivités territoriales, et d'autre part, donnera envie aux partenaires techniques et financiers de s'impliquer dans des processus d'identification, capitalisation et diffusion des pratiques des collectivités territoriales, aidant ainsi à renforcer la gouvernance territoriale qui est aujourd'hui un enjeu majeur en Afrique de l'Ouest mais aussi dans le monde entier.

# 1. La décentralisation, cadre conceptuel et état des lieux

## 1.1. La décentralisation, un objet politique

La décentralisation est entendue ici comme la refondation de la gouvernance des espaces, des biens et des hommes par la création et le soutien à des collectivités publiques territoriales pour qu'elles puissent fournir aux citoyens de meilleurs services au moindre coût possible. Elle se manifeste par une réorganisation de l'Etat et le transfert par le pouvoir central d'une véritable responsabilité politique aux collectivités territoriales.

Cette lecture politique de la décentralisation implique une organisation et un fonctionnement de l'Etat qui prennent en compte l'existence et l'autonomie des collectivités territoriales et qui accepte d'accompagner ces dernières dans la définition et la mise en œuvre de leurs orientations. Elle affirme la capacité politique et la capacité de maîtrise d'ouvrage des collectivités territoriales dans leurs domaines de compétences.

Il s'agit alors de concevoir la décentralisation comme un moyen pour l'Etat :

- de consolider l'unité du pays autour des « fondamentaux » qui assurent la cohésion nationale,
- d'organiser la reconnaissance de la diversité des territoires au sein de l'Etat,
- d'apporter des solutions aux revendications locales,
- de mettre en place un tapis d'absorption des crises,
- de contribuer à la paix, la sécurité et au développement,
- de produire du mieux-être pour les habitants sur le plan matériel (accès au service, impulsion du développement économique) comme immatériel (reconnaissance sociale, partage de la décision, démocratie locale...).

## 1.2. La décentralisation, état des lieux du processus

Les processus de décentralisation dans différents pays d'Afrique francophone ont majoritairement été initiés après les décennies perdues des plans d'ajustement structurel, durant la période des conférences nationales, au moment où diminuaient les tensions liées à la dette, au début des années 90.

Ils ont abouti à :

- des avancées institutionnelles, avec l'inscription de la décentralisation dans les constitutions de la plupart des pays concernés, et l'adoption de l'essentiel des textes nécessaires au bon fonctionnement d'un Etat décentralisé;
- un découpage territorial comportant selon les pays un ou plusieurs niveaux de décentralisation et des institutions élues pour les gouverner. Dans l'espace UEMOA, ce sont ainsi plus de 2500 collectivités territoriales qui maillent un espace de 8 Etats et d'environ 110 millions d'habitants.

Toutefois, en 2018, force est de constater que ces processus de décentralisation dans certains pays d'Afrique souffrent de blocages et contraintes : transferts de compétences très

timides dans les faits, transferts de ressources<sup>1</sup> qui ne laissent pas toujours une marge de manœuvre suffisante aux collectivités, remise en cause de l'autonomie locale, blocages administratifs permanents, tutelle pesante, contrôle de légalité très souvent mal opéré, etc.

Cette situation se manifeste notamment par :

- une faible volonté politique des pouvoirs publics nationaux d'approfondir le processus de décentralisation, limitée le plus souvent à des déclarations officielles d'intention,
- une résistance d'une grande part des agents des administrations centrales et déconcentrées pour mettre en œuvre les textes officiels adoptés,
- une absence de prise de risque des élus locaux qui justifient leur inaction par le manque de transferts de compétences et de ressources de la part de l'Etat,
- un « désenchantement » des partenaires techniques et financiers qui, après 30 ans de soutien aux processus, limitent leur appui direct aux collectivités décentralisées, se concentrent plutôt sur des questions techniques et multiplient les dispositifs dérogatoires

Ceci alors que les attentes des citoyens n'ont jamais été aussi fortes en direction de leurs élus locaux.

### **1.3. Les raisons multiformes des blocages et contraintes des processus de décentralisation**

Les raisons qui expliquent le faible portage politique, technique et financier de la décentralisation sont à rechercher dans une conjonction de causes :

#### **Au niveau des décideurs politiques et des administrations nationales :**

##### **1. La faible connaissance du « pays profond » et des enjeux de la décentralisation**

Le constat général est en effet celui d'une faible connaissance du « pays profond » par la grande majorité des élites, qui sont en général résidents de longue date des capitales, ou qui viennent de l'extérieur où ils ont étudié et/ou travaillé plus ou moins longtemps.

Cette faible connaissance du « pays profond » se double d'une connaissance limitée des enjeux centraux de la décentralisation, en ce qui concerne notamment :

- le système institutionnel et la culture politique qu'elle induit (négociation entre les différents niveaux politiques, distinction entre accompagnement et contrôle, compréhension légitimement diverse des priorités locales, confusion entre responsabilité politique qui relève des élus et responsabilité technique qui relève des agents techniques nationaux, régionaux et/ou locaux...)
- le rôle que jouent les collectivités territoriales et leurs élus au quotidien. De fait, le fonctionnement des collectivités territoriales semble être très peu connu par un grand nombre de responsables politiques gouvernementaux et de hauts cadres nationaux.

---

<sup>1</sup> Ou quand ceux-ci augmentent, ce sont des transferts de ressource pré-affectés par l'Etat (salaire des enseignants, infrastructures sectorielles prédéterminées...) qui ne sont de fait que des jeux d'écriture.

Cette faible connaissance du « pays profond » est souvent source d'une attention limitée aux problèmes qui y sont vécus, créant du coup des incompréhensions avec les acteurs locaux et pouvant parfois être interprété comme de l'indifférence.

## **2. La crainte d'une dégradation de l'action publique**

En effet, nombreux sont ceux des responsables, agents étatiques et même des citoyens, qui craignent que la décentralisation soit synonyme d'une dégradation de l'action publique, en raison notamment:

- De la faiblesse, voire du manque de « qualification » professionnelle supposé et/ou du niveau d'étude de certains élus locaux.
- Pour les tenants de cette position, le manque de compétence technique est un clair indicateur de l'incapacité des élus à assumer la maîtrise d'ouvrage des domaines de compétences transférés : lors d'échanges avec des acteurs concernés, durant l'étude d'analyse des freins à la décentralisation, un haut cadre technique est allé jusqu'à se poser la question de savoir « comment un élu qui n'a pas de formation dans le domaine de la santé peut-il assumer la responsabilité de structures sanitaires ? »
- Le risque de mauvaise gestion des ressources publiques.
- Nombre de personnes craignent que la décentralisation soit synonyme de décentralisation de la corruption,
- Le risque d'une augmentation de la dépense publique.
- La crainte que l'efficacité de la dépense publique des collectivités locales soit faible et que leur budget vienne s'ajouter à celui des services techniques déconcentrés et alourdir le fardeau de la dépense publique est aussi une raison d'inquiétude.

## **3. La crainte d'une partition du pays**

La décentralisation et en particulier les processus de régionalisation (comme celui prévu par l'accord pour la paix et la réconciliation au Mali) est perçue par certains comme une avancée vers le fédéralisme et donc la fin des Etats unitaires avec à terme le risque d'une partition du pays.

## **4. La crainte de devoir partager certains leviers de pouvoir**

Les services centraux des différents ministères ont en général aujourd'hui la haute main sur la définition et même la mise en œuvre des politiques publiques et des programmes et projets qui en découlent.

Le renforcement du processus de décentralisation appelle une recomposition des rôles et responsabilités des institutions. La montée en puissance des collectivités territoriales signifie un repositionnement de l'Etat sur des compétences régaliennes, des responsabilités de délégation, de régulation, de concertation ; et non plus des responsabilités décisionnelles à tous les niveaux et de mise en œuvre et dans tous les secteurs.

De même le transfert de ressources, les perspectives de transfert du personnel déconcentré de l'Etat, est parfois vécu comme une perte des leviers d'action de l'Etat et de poids politique et technique.

L'identification qu'un pouvoir de régulation peut être plus « important » et moins « contraignant » qu'un pouvoir de mise en œuvre n'est pas encore acquise.

## **5. La peur de devoir partager avec les Collectivités Territoriales les « avantages » (disposition de matériels, gestion financière) que procure la « centralisation »**

Le pilotage des politiques, programmes et projets permet aux services centraux et ceux déconcentrés de l'Etat de :

- conserver à leur niveau les moyens de travailler : bureaux, équipement, moyens de déplacement, personnel, budget de fonctionnement...
- être en poste en capitale nationale ou régionale qui concentre l'essentiel des services du pays (universités, structures de santé...),
- bénéficier des avantages possibles liés à la gestion des moyens financiers (passation des marchés publics...).

Décentraliser veut dire qu'une partie de ces « avantages » de la centralisation va disparaître pour les services centraux :

- répartition des moyens de travail entre les capitales nationales et régionales et les Collectivités Territoriales à l'intérieur du pays,
- transfert d'une partie du personnel aux Collectivités Territoriales à l'intérieur du pays,
- réduction des « avantages » liés à la gestion des budgets.

## **6. La résistance au changement**

Une partie des institutions est tout simplement réticente au changement, et par défiance « naturelle » préfère que rien ne change et ne souhaite pas contribuer à des évolutions institutionnelles porteuses d'incertitudes.

## **7. La faiblesse des compétences**

Enfin, dernière raison, la faiblesse des compétences d'une partie des acteurs qui ne comprennent pas suffisamment les enjeux profonds de la décentralisation et qui, à ce titre, contribuent à freiner toute évolution en la matière. Or le statu quo risque d'entraîner une augmentation du discrédit de l'Etat et des collectivités territoriales et l'augmentation de l'insécurité.

### **Au niveau des collectivités territoriales**

#### **1. L'existence de pratiques de mauvaise gestion**

Le manque de suivi de la qualité des investissements réalisés, le manque de transparence dans l'octroi des marchés publics, le favoritisme dans les embauches... sont autant de réalités au niveau de certaines collectivités territoriales. Ces faits discréditent leur action et à ce titre renforcent la défiance tant des services de l'Etat que des partenaires techniques et financiers, des citoyens et de leurs organisations par rapport au processus de décentralisation, et amènent à en freiner la mise en place.

#### **2. Un manque de redevabilité**

La redevabilité des élus et des administrations locales face aux citoyens reste encore l'exception et est souvent limitée à la seule présentation des comptes de la collectivité territoriale. Ce manque de redevabilité a pour conséquence d'accroître la défiance d'une partie des citoyens face aux collectivités territoriales et à la décentralisation.

### **3. Un manque de courage politique**

Lever les impôts et les taxes, faire payer les services et l'accès aux équipements marchands publics, fixer et mettre en œuvre des sanctions pour manquement à ses « obligations locales »... sont des conditions nécessaires pour une bonne gestion et donner aux collectivités territoriales les moyens nécessaires pour leur action publique. Toutefois ces pratiques demandent du courage politique car elles sont exigeantes face aux électeurs.

De nombreuses collectivités territoriales n'osent pas agir de peur de s'aliéner une partie de leurs électeurs ; ce qui affaiblit leurs capacités d'action.

### **4. Un manque d'initiative**

Enfin, nombre d'élus justifient le fait qu'ils ne prennent pas d'initiative pour générer des actions et des projets porteurs pour leur collectivité, par la faiblesse des transferts de compétences et de ressources de la part de l'Etat, masquant ainsi leur difficulté à prendre des initiatives pour générer des ressources propres, mobiliser des ressources des partenaires et mettre en œuvre des politiques et actions qui ne demandent pas obligatoirement des ressources financières.

## **Au niveau des partenaires techniques et financiers**

### **1. Une culture « statocentrée ».**

Les agents des partenaires techniques et financiers sont majoritairement issus d'une culture étatique parfois d'une culture société civile mais sont très rarement issus du monde des collectivités territoriales. A ce titre, ils épousent fréquemment les mêmes arguments que les cadres des administrations centrales vis-à-vis de la décentralisation.

### **2. Un positionnement d'attente vis-à-vis des pouvoirs publics nationaux**

Après plus de vingt ans de politique volontariste d'appui à la décentralisation qui n'a que rarement porté ses fruits de nombreux PTF optent aujourd'hui pour se « mettre en retrait » et n'intervenir qu'en appui aux actions et demandes des Etats et de leurs services centraux, en particulier pour ce qui est d'appuyer les fondements politiques de la décentralisation.

### **3. Un désenchantement face à la complexité du processus de décentralisation**

Les processus de décentralisation sont des processus politiques, complexes, multi-acteurs et multi niveaux, où les fenêtres d'opportunité pour agir sont rares, mouvantes et demandent un suivi rapproché de la vie politique nationale.

Appuyer, accompagner, impulser ces processus demande de suivre et de rentrer dans les jeux d'acteurs et d'accepter de s'impliquer dans le temps long en faveur d'évolutions institutionnelles nationales parfois difficilement compatibles avec le temps des affectations des experts dans leurs postes, avec le temps des projets, avec les contraintes des démarches axées sur les résultats et certaines procédures des bailleurs.

Près de 30 ans après le début de ces processus, les PTF, dans certains pays, sont de moins en moins enclins à continuer à s'impliquer dans ces processus aux résultats non immédiats, voire incertains.

**Un blocage des processus de décentralisation que l'on retrouve dans toutes les dimensions des réformes de l'Etat :**

Les raisons du blocage de la décentralisation, complémentaire ou découlant du faible portage politique national et international<sup>2</sup> demanderaient sans doute à être approfondies et hiérarchisées.

Toutefois, elles sont éclairées par le constat que ces mêmes raisons sont de fait valables pour le blocage de l'ensemble des réformes de l'Etat.

Il n'y a donc pas une position spécifiquement anti décentralisatrice mais une résistance à l'ensemble des processus de réforme de l'Etat.

Cette résistance est liée au fait que tout processus de réforme de l'Etat rebat systématiquement les cartes du pouvoir, ce qui modifie les équilibres, joue sur les rapports de force et génère donc des résistances.

---

<sup>2</sup> Les ODD ne font pas mention explicite des collectivités territoriales, se limitant à parler des villes et territoires et non de décentralisation.

## 2. Des pratiques inspirantes des collectivités territoriales

Quand on parle de décentralisation, ce sont en réalité deux processus distincts et complémentaires qui sont en jeu :

- Le processus de décentralisation proprement dit, processus institutionnel, descendant de mise en place par un Etat centralisé d'un cadre politique, réglementaire, technique et financier pour créer et soutenir des institutions publiques territoriales jouissant d'une responsabilité directe.
- Les pratiques de gouvernement local mis en œuvre par les collectivités territoriales existantes, dans le cadre mis en place par l'Etat.

Or il existe malgré les contraintes des pratiques de gouvernement local, de gouvernement territorial diversifiées, souvent créatives et innovantes, adaptées localement, qui produisent des résultats et qui démontrent que la mise en place des collectivités territoriales peut être, sous certaines conditions, un facteur de progrès politique, social et économique au niveau local.

Ce document présente quatre études de cas de collectivités territoriales de la sous-région qui, sans que tout soit parfait, ont produit des résultats au bénéfice de leurs citoyens, au bénéfice de leurs pays :

- Le Conseil Régional de Tombouctou au Mali
- La commune de Houndé, de la région des Hauts Bassins au Burkina Faso
- La commune de Pélangana, de la région de Ségou au Mali
- L'Association Béninoise des Communes Frontalières (ABCF) au Bénin

Ces quatre études de cas démontrent en particulier que :

- Les collectivités territoriales sont en capacité d'améliorer quantitativement et qualitativement les services publics aux habitants.
  - En 6 ans la commune de Houndé a augmenté le taux d'accès à l'eau potable en milieu rural de 22 à 47 % et de 54 à 72 % en milieu urbain
  - La commune de Pelengana, au niveau de son service d'état civil a doublé le nombre de déclarations de naissances entre 2000 et 2016
- Les collectivités territoriales peuvent mobiliser des ressources locales dans la durée
  - La commune de Houndé a multiplié par trois ses ressources propres entre 2005 et 2015, passant de 81 millions à 275 millions CFA
- Les collectivités territoriales peuvent compléter utilement, lorsque le contexte juridique et géographique s'y prête l'action de l'Etat dans des domaines régaliens
  - Les communes membres de l'Association Béninoise des Communes Frontalières participent de la gestion sécuritaire des frontières en coordination avec les corps habillés, l'Agence Béninoise de Gestion Intégrée des Espaces Frontaliers et les collectivités territoriales frontalières des pays voisins (Nigeria, Bénin, Burkina Faso, Togo)

- Les collectivités territoriales peuvent contribuer à la résilience des territoires face aux crises politiques, militaires ou climatiques
  - Durant la période d'occupation des Régions du Nord du Mali par des organisations terroristes en 2012, le Conseil Régional de Tombouctou a organisé la continuité des approvisionnements en intrants agricoles des périmètres irrigués de la vallée du fleuve Niger (carburant, engrais, semences) pour garantir la production agricole malgré l'absence d'état de droit dans la région, évitant ainsi d'augmenter une crise alimentaire à une crise politique, militaire et sociale.
- Les collectivités territoriales ont la capacité à intégrer et aligner les apports des partenaires techniques et financiers en fonction de leurs politiques de développement.
  - La commune de Houndé a bénéficié de l'appui d'une dizaine de partenaires de tous ordres (publics et associatifs, nationaux et internationaux, coopération bilatérale et décentralisée...) et est parvenue à les impliquer dans la mise en œuvre de son plan communal de développement.

### 3. Les collectivités territoriales, un acteur clé pour répondre aux défis du XXIème siècle

Dans les pays où la décentralisation est en cours quelles qu'en soient les faiblesses, il n'est plus possible de revenir en arrière et de remettre en cause les processus en cours<sup>3</sup>. La décentralisation ne peut pas échouer, pour deux faisceaux de raisons complémentaires :

#### Les risques sociaux d'un échec des processus de décentralisation

Depuis les années 60, les Etats et avec eux leurs partenaires, en particulier la coopération française ont conçu et mis en place des dispositifs institutionnels visant à restituer aux citoyens leur pouvoir de s'administrer localement (coopératives, associations villageoises, comités de quartier...), dispositifs dont le dernier a été la décentralisation.

Or il existe aujourd'hui une réelle demande sociale des citoyens envers les collectivités territoriales et leurs élus. Les salles d'attente des collectivités territoriales ne désespèrent pas, les téléphones portables des élus sonnent en permanence, et les citoyens exigent de leurs élus qu'ils répondent à leurs attentes. Ceci est démontré également par les taux de participation aux élections locales, souvent supérieurs aux taux des élections nationales.

Cette demande sociale envers les institutions publiques que sont les collectivités territoriales est telle que les populations n'accepteront pas que les « décideurs » changent une nouvelle fois leur fusil d'épaule, abandonnant la décentralisation pour un autre modèle de « retour de l'administration à la maison »<sup>4</sup>.

Si la décentralisation ne se fait pas, si les collectivités territoriales sont vidées de leur substance, si les services aux citoyens continuent de se dégrader, s'il n'y a pas d'ouverture de perspectives de développement pour le moyen ou le long terme, il y aura rupture du contrat social entre les habitants et les décideurs, délégitimation de l'Etat et de ses élites, favorisant les mouvements sociaux.

---

<sup>3</sup> En 2006, dans l'évaluation du thème « appui à la décentralisation et gouvernance locale », réalisée pour la Direction Générale de la Coopération au Développement belge, l'IRAM, l'IIED, le CEPIA et l'AICDD disaient déjà : « la décentralisation n'est pas la dernière mode en matière de développement, mais représente une refonte radicale des relations entre l'Etat et ses citoyens suite à l'échec total d'une série de modèles de gouvernance qui confiaient des pouvoirs forts à un Etat central et souvent uni-partite, pour apporter la prospérité économique et la paix sociale. La décentralisation offre non seulement des espoirs d'un renforcement de la démocratie et de la bonne gouvernance locale mais aussi des promesses d'une plus grande efficacité et efficience dans l'offre de services adaptés aux besoins locaux et un cadre adapté pour atteindre les objectifs du millénaire (MDG's). Il ne s'agit plus de décider si la décentralisation est une option, mais plutôt de savoir comment la mettre en œuvre dans la pratique pour qu'elle puisse réaliser les objectifs qu'elle s'est fixés ».

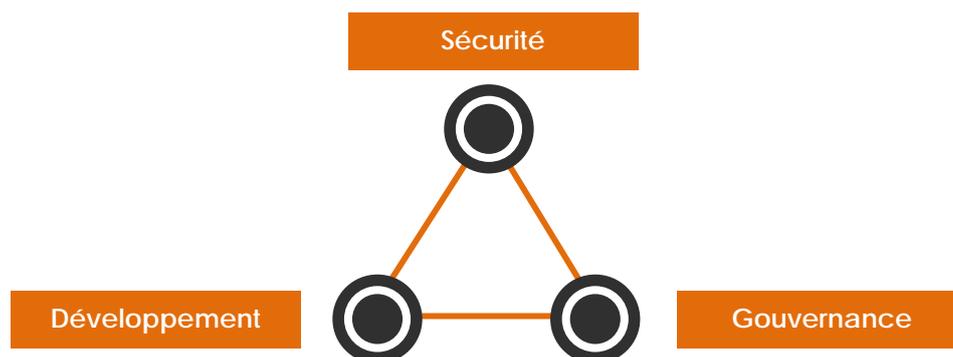
<sup>4</sup> Expression utilisée par Ousmane Sy et l'équipe de la MDRI (Mission de Décentralisation et des Réformes Institutionnelles) au Mali pour traduire en Bamanan le terme décentralisation, in Sy Ousmane, Reconstruire l'Afrique, vers une nouvelle gouvernance fondée sur les dynamiques locales, Editions Jamana (Bamako) et Editions Charles Léopold Mayer (Paris), 2009

## Les risques sécuritaires

Les processus de décentralisation sont des réponses à des demandes d'autonomie locale, d'équité et d'équilibre territorial, dans le cadre de l'Etat nation.

L'échec, ou pour le moins la « stagnation » de ces processus, est aujourd'hui facteur de radicalisation d'une partie des populations amenant à une montée des extrémismes et à l'adhésion de certains à des mouvements armés, à des mouvements terroristes, menaçant la stabilité et la sécurité au niveau local, national et international<sup>5</sup>.

Les mondialisations sont telles que nous sommes tous dépendants sur le plan de la sécurité, d'un nouveau triangle d'or : développement, gouvernance (locale et nationale) et sécurité.



Le développement n'est plus suffisant pour répondre aux attentes des populations ; les citoyens, les jeunes en particulier demandent des conditions de vie décentes, des emplois, une possibilité de se projeter dans l'avenir, mais aussi des institutions irréprochables et la possibilité de s'exprimer, participer au niveau local, sur la vie et l'avenir de leurs territoires.

Ce triangle d'or, sécurité, développement, gouvernance, a en son cœur le territoire, et donc pose la question de la gouvernance territoriale qui en terme sécuritaire renvoie en particulier à la problématique de la frontière et donc du rôle des citoyens et des collectivités territoriales dans la gestion de la sécurité des territoires.

Nous sommes « condamnés » à réussir la refondation des Etats, refondation basée sur la reconnaissance et le renforcement du niveau local, du territoire comme brique de base de la démocratie<sup>6</sup>, et sur la mise en place ou le renforcement des collectivités territoriales comme ensemblier et pilote des dynamiques territoriales.

---

<sup>5</sup> L'institut africain de la gouvernance, IAG, conclut sa note d'orientation N° 11 en disant « les acteurs (...) doivent garder à l'esprit que la gouvernance territoriale (est) un moyen de parvenir à la résolution des graves problèmes socio-économiques, politiques et sécuritaires que connaissent les citoyens des pays de la zone saharo-sahélienne ». Certains chercheurs africains expliquent le développement de Boko Haram par la rupture du « pacte » entre les Etats du Sud et du Nord du Nigéria (Tagou Célestin, Université Protestante d'Afrique Centrale, Department of peace and development studies, 2014)

<sup>6</sup> Expression empruntée à Pierre Calame

## 4. Une responsabilité partagée : appuyer les collectivités territoriales pour répondre aux défis de nos sociétés

Le bon fonctionnement de l'échelon local de la gouvernance territoriale, le bon fonctionnement des collectivités territoriales comme institutions publiques locales en capacité d'agréger les différentes catégories de citoyens de leurs territoires pour construire un projet politique, pour développer une gouvernance partagée, pour contribuer au développement économique local et pour apporter des services de qualité est une condition nécessaire pour le développement, la paix et la sécurité de nos territoires, de nos pays.

Le bon fonctionnement des collectivités territoriales est aussi un moyen de renforcer l'Etat et ses services centraux. Dans un Etat décentralisé, celui-ci est en mesure de se recentrer sur ses missions régaliennes à caractère stratégique et d'être plus présents dans les espaces de réflexion et de gouvernance supra nationaux, ce qui lui demande de mobiliser des compétences de haut niveau.

A ce titre, chaque citoyen, chaque institution a une responsabilité pour le bon fonctionnement des collectivités territoriales et se doit à la fois d'être exigeant avec ses élus, avec les services de la collectivité pour qu'ils soient irréprochables et dans le même temps d'être aidant pour que les collectivités puissent réellement jouer leur rôle.

Cette double dynamique d'exigence et de contribution est sans doute une des clefs pour permettre depuis le niveau local de redynamiser les collectivités territoriales comme briques de bases de la démocratie et du développement local, pour relancer, depuis les territoires les processus de décentralisation.



Centre International d'Études  
pour le Développement Local

10 place des archives  
+33 (0)4 72 77 87 50  
[ciedel@univ-catholyon.fr](mailto:ciedel@univ-catholyon.fr)

[www.ciedel.org](http://www.ciedel.org)



Centre de Formation et d'Appui Conseil  
pour le Développement Local

Près Ambassade d'Algérie Daoudabougou  
Bamako BP : E4850, rue 252, porte 163  
(223) 2020 36 99  
[infos@delta-c.org](mailto:infos@delta-c.org)

[www.delta-c.org](http://www.delta-c.org)

# FICHES EXPÉRIENCES

Le Conseil Régional de Tombouctou à l'épreuve de l'occupation de son territoire (Mali) .....	p. 19
La décentralisation facteur de développement local à Houndé (Burkina Faso) .....	p. 35
Les pratiques de coopération transfrontalière au Bénin .....	p. 63
La décentralisation, facteur d'amélioration des services aux citoyens à Pélengana (Mali) .....	p. 75





FICHE N°

1/4



# Le Conseil Régional de Tombouctou (Mali) à l'épreuve de l'occupation de son territoire

Mohamed CISSÉ

Christophe MESTRE, CIEDEL

Fiche de capitalisation  
Janvier 2017



# Sommaire

<b>Contexte.....</b>	<b>21</b>
<b>Les politiques régionales mises en place durant l'occupation et leurs résultats.....</b>	<b>23</b>
2.1 Le fonctionnement institutionnel du CRT.....	23
2.2 Dialogue et influence politique.....	24
2.3 Impulsion d'actions humanitaires .....	25
2.4 Coordination de l'aide .....	26
2.5 Autres activités.....	27
2.6 Le CRT durant la période de l'occupation de la région : un acteur majeur de la stabilité régionale .....	27
<b>Les activités du CRT post libération du territoire régional .....</b>	<b>29</b>
<b>Le rôle du CRT pour maintenir la paix et relancer le développement : atouts et limites.....</b>	<b>32</b>

# Contexte<sup>7</sup>

La Région de Tombouctou forte de plus de 800 000 habitants<sup>8</sup> couvre une superficie de près de 500 000 km carrés<sup>9</sup>. Elle est composée de 5 cercles, 52 communes, 574 villages, 565 fractions et 14 quartiers.

La région créée en juillet 1977<sup>10</sup> a été érigée en collectivité territoriale et a vu son premier exécutif élu être investi suite aux élections locales de 1999. De nouvelles élections locales ont eu lieu en 2004 puis en 2009.

L'Assemblée Régionale de Tombouctou, devenue ensuite Conseil Régional de Tombouctou, est composée de 13 conseillers, issus des élus locaux des Communes, élus au Conseils de Cercle puis au Conseil Régional. Ils élisent leur exécutif composé d'un Président et de deux Vice-Présidents.

La Région de Tombouctou et son territoire ont développé depuis les années 80 des relations étroites avec des collectivités territoriales étrangères, en particulier françaises – tout particulièrement la Région Rhône-Alpes – dans le cadre de la coopération décentralisée ainsi qu'avec de nombreuses ONG tant locales qu'internationales dont certaines comme AVSF ont initié leurs activités dans la région.

De la coopération entre Tombouctou et Rhône-Alpes est né un dispositif innovant, le PADL (Programme d'Appui au Développement Local), fond de développement régional. Le PADL est piloté par les 58 collectivités territoriales de la région. Il était destiné à soutenir le développement local et régional par le soutien financier à la mise en œuvre des projets des collectivités territoriales du territoire régional et par la mise en place d'un dispositif régional d'animation territoriale. Le PADL, durant les 12 ans de son existence (1999 à 2011) a mis en place et développé des dispositifs institutionnels entre les différentes collectivités parties prenantes, développant ainsi des relations de travail et une familiarité entre élus d'origines géographiques, sociales et communautaires différentes.

Le 22 mars 2012 ont eu lieu simultanément un coup d'Etat qui a destitué le Président de la République au Mali et l'offensive de groupes armés qui a abouti à l'occupation de la région de Tombouctou à partir du 2 avril 2012 (entrée des groupes armés dans la ville de Tombouctou) et des deux autres régions du Nord Mali (Gao et Kidal). Très rapidement, ces

---

<sup>7</sup> La présente fiche concernant la période 2012-2013, les éléments de contexte donnés font référence à la situation de la collectivité territoriale avant le nouveau découpage administratif et l'érection de la Région de Taoudénit.

<sup>8</sup> Le RGPH de 2009 estimait la population de la région à 801 843 habitants.

<sup>9</sup> La superficie de la région de Tombouctou est exactement de 497 962 km<sup>2</sup>

<sup>10</sup> Ordonnance 77-44/CMLN du 12 juillet 1977

groupes armés feront la place à une occupation par des groupes armés liés aux nébuleuses d'AQMI et de DAECH (MUJAO, Ansar Dine...)

La région sera occupée pendant près d'un an jusqu'à sa libération par les forces armées maliennes et françaises dans le cadre de l'opération Serval qui a lieu le 28 janvier 2013. Cette libération ouvre un lent processus de retour à la normal dans la région. Ce processus reste encore fragile à ce jour, tant sur le plan politique qu'économique, social et militaire.

L'occupation de la région par les groupes armés puis les groupes terroristes verra le départ du territoire régional de très nombreux agents de l'Etat, le pillage et parfois la destruction des bâtiments publics, y compris le siège du Conseil Régional de Tombouctou ainsi que la suspension de très nombreux services publics (santé, éducation, état civil...).

Les conseillers régionaux du CRT et son équipe technique se sont eux-mêmes dispersés, certains se réfugiant dans les pays voisins, en particulier en Mauritanie dans le camp de M'berra, d'autres se déplaçant sur Bamako ; les derniers restant sur place à Tombouctou même ou dans les cercles.

Pendant ce temps :

- Les habitants de la région de Tombouctou, qu'ils soient restés sur place, déplacés au Mali ou réfugiés à l'extérieur multipliaient les sollicitations en direction des élus pour savoir quoi faire, pour avoir des informations sur la situation.
- Les acteurs de l'aide humanitaire avaient commencé à concevoir et organiser des actions d'urgence sans concertation aucune avec les autorités locales.
- Les institutions nationales ne développaient pas de concertation avec les autorités locales sur l'analyse de la situation et les possibles réponses à apporter.

# Les politiques régionales mises en place durant l'occupation et leurs résultats

## 2.1 Le fonctionnement institutionnel du CRT

L'occupation de la région de Tombouctou par les groupes armés puis les groupes terroristes a signifié le départ des représentants de l'Etat de la région, l'arrêt du recouvrement fiscal, le départ de l'administration des finances<sup>11</sup>, la destruction d'une partie des archives et du matériel du CRT, et le saccage du siège du Conseil Régional, devenu inutilisable en l'état.

Après un temps de flottement et de questionnement quant à la continuité de son existence institutionnelle du fait de l'occupation du territoire régional, face aux sollicitations des habitants de la région et de leurs représentants (élus locaux, notables, acteurs économiques...), le CRT a pris l'option de se reprendre en main et de redémarrer son fonctionnement institutionnel.

Bien qu'une partie du personnel et des élus continuaient à résider en région de Tombouctou ou étaient réfugiés dans les pays voisins sans possibilité de revenir sur le territoire national pour des raisons de sécurité, le Président du CRT a décidé de convoquer une première session du Conseil Régional de Tombouctou à Bamako, au siège de l'Association des Régions du Mali (ARM). Cette session s'est tenue moins de trois mois après l'occupation de la région, les 7, 8 et 9 juin en présence de 7 conseillers sur les 13 élus<sup>12</sup>.

Durant cette session particulièrement intense et débattue, celle-ci a opté pour réorienter son action autour de trois grandes orientations :

- Le dialogue politique
- La coordination de l'aide
- L'impulsion d'actions humanitaires.

Cette même session a accordé :

- délocaliser de manière temporaire le siège du CRT à Bamako
- tenir les sessions ordinaires réglementaires du Conseil à Bamako ;
- tenir des réunions de bureau hebdomadaire à Bamako

---

<sup>11</sup> A ce jour les services du Ministère des Finances ne sont toujours pas opérationnels en Région de Tombouctou.

<sup>12</sup> En réalité sur les onze titulaires, deux des treize élus étant décédés depuis leur élection et n'ayant pas été remplacés.

A partir de cette session, le CRT a ensuite fonctionné de manière formelle :

- les sessions règlementaires se sont tenues à Bamako avec le quorum des conseillers malgré l'impossibilité pour les conseillers réfugiés à l'extérieur d'y participer
- Le CRT a obtenu fin août 2012 le versement des arriérés de salaires des agents par l'Etat, à travers l'ANICT,
- Les trois Régions du Nord ont obtenu de l'Etat la mise à disposition de bureaux à Bamako, y compris pour le Président du CRT et l'équipe technique,
- L'équipe technique, sur décision du Conseil a été officiellement basée à Bamako à partir du premier octobre 2012.

Par ailleurs, le CRT a négocié avec sa Région française partenaire, la Région Rhône-Alpes, la réaffectation des subventions de fonctionnement et d'investissement courant déjà délibérées en Rhône-Alpes sur un appui budgétaire au CRT pour assurer son fonctionnement courant à Bamako, les frais de déplacement sur la région de Tombouctou et un équipement minimum des bureaux mis à disposition par l'Etat à Bamako.

### EN RÉSUMÉ

Face à une situation de crise sans précédent par son ampleur, la collectivité territoriale régionale a été en mesure de maintenir son existence institutionnelle, de mobiliser l'Etat et ses partenaires pour assurer son fonctionnement minimum, de repositionner son action et de se positionner en représentant légitime des habitants face aux différents interlocuteurs et partenaires de la Région.

## 2.2 Dialogue et influence politique

Le maintien de la fonctionnalité du CRT a permis à celui-ci de participer à de nombreux espaces de dialogue et de plaider tant au niveau national qu'international, avec les autorités maliennes et étrangères, pour faire connaître la situation des régions du Nord Mali et de leurs habitants et pour contribuer à faire reconnaître et respecter la place centrale des collectivités territoriales tant dans la gestion de la crise politique, militaire et humanitaire que dans la recherche de solutions pérennes.

Ces actions de dialogue et d'influence politique ont été de différents ordres :

### Rencontres avec les autorités nationales :

Des rencontres ont eu lieu avec la DNCT, l'ANICT, le Ministre délégué à la décentralisation, le Ministre de tutelle, et le premier Ministre. Elles ont permis de :

- Débloquer le paiement des salaires des agents et des arriérés,
- Obtenir la mise à disposition d'un local à Bamako pour les trois Régions,
- Reverser aux Régions (par l'Etat) des ressources fiscales locales qui leur sont dues pour la période janvier-mars 2012, ainsi que des taxes sur les salaires des personnels du ministère de l'éducation qui ont été transférés par l'Etat aux Régions.

### Participation aux réunions politiques organisées par l'administration centrale

Le CRT a été invité à participer aux réunions interministérielles sur la situation des régions du nord présidées par le Premier Ministre, au forum des collectivités territoriales dans la gestion de la crise au Mali (4, 5 et 6 novembre).

## Participation aux réunions des élus du Nord et des acteurs de la société civile

Le CRT a participé aux réunions du collectif des élus du nord et aux réunions du COREN (collectif des ressortissants du Nord). Le CRT en particulier a été présent au forum régional du COREN-Tombouctou de 2012 qui a porté sur l'état des lieux de la situation du Nord et sur des propositions de sortie de crise au Nord

## Information et plaidoyers internationaux

Le CRT a été en contact régulier avec l'Ambassade de France, la Région Rhône-Alpes, Cités Unies France, le CCT UEMOA... pour informer de la situation en région, pour plaider pour la reconnaissance du rôle des collectivités territoriales et pour le maintien d'actions en leur direction au bénéfice des habitants des régions du Nord tant restées sur place que déplacées ou réfugiées.

Ces actions de dialogue et d'influence politique ont contribué à l'organisation de la conférence nationale « *les collectivités françaises pour la paix et le développement du Mali* » le 19 mars 2013 à l'hôtel de Région de la RRA par la RRA en partenariat avec le MAE français et Cités Unies France. Cette conférence a contribué à préparer la conférence des donateurs pour le Mali tenue à Bruxelles en mai 2013, qui a confirmé la place des collectivités territoriales et qui a lancé l'objectif du transfert de 30 % des recettes budgétaires de l'Etat malien aux collectivités territoriales maliennes. Objectif repris - à l'horizon 2018 - dans l'accord pour la paix et la réconciliation au Mali issu du processus d'Alger.

## Médiatisation

Le CRT a participé à plusieurs événements publics, émissions de télévision et relations avec la presse qui visaient à informer le grand public et en particulier les populations du Nord de la continuité de l'institution régionale et de ses actions.

### EN RÉSUMÉ

Le Conseil Régional de Tombouctou a joué un rôle de premier plan pour informer, mobiliser et plaider pour que les autorités nationales, les partenaires techniques et financiers et les institutions internationales se mobilisent pour les habitants du Nord Mali, prennent en compte les collectivités territoriales comme représentants légitimes des habitants et comme les premiers interlocuteurs des différents intervenants pour les actions d'urgence.

## 2.3 Impulsion d'actions humanitaires

Le CRT a appuyé l'ouverture par la Croix Rouge malienne du premier corridor humanitaire en direction de la région de Tombouctou, avec le convoyage d'un premier lot de médicaments et de produits alimentaires dès le mois de mai 2012. Le Président du CRT a participé à l'ouverture de ce corridor et est rentré dans la ville de Tombouctou pour s'assurer de son bon acheminement en direction des bénéficiaires.

Parallèlement le CRT, dans le cadre de la coopération décentralisée et en lien avec les partenaires rhônalpins, a impulsé de nombreuses actions humanitaires en région et d'aide alimentaire aux populations déplacées.

Le CRT a contribué à mobiliser dès juin 2013 des partenaires techniques et financiers (FAO, UNICEF, gouvernement finlandais, gouvernement des Pays-Bas, RRA, Etat malien, ONG

nationales, rhônalpines et internationales...) qui ont pris le risque de financer et mettre en œuvre des actions dans la région occupée et d'envoyer des personnels maliens sur place :

- Le CRT, à travers ses conseillers et son équipe technique a travaillé avec des ONG en charge de distribuer l'aide alimentaire aux déplacés pour établir les listes de bénéficiaires et éviter les fausses déclarations,
- Le CRT a contribué à mobiliser les Pays-Bas qui via le Fond National de Solidarité et la Croix Rouge malienne ont mobilisé pour un montant de 229.000.000 FCFA 300 tonnes d'engrais, 47 tonnes de semences de riz, 100 000 litres de gasoil, 1800 litres d'huile moteur et 55 tonnes de riz alimentaire au bénéfice de périmètres rizicoles de la commune urbaine de Tombouctou. Les conseillers régionaux ont également été mobilisés pour superviser le transport et la remise des intrants à chaque périmètre.
- Le CRT a également contribué à mobiliser sur financement finlandais 115 tonnes de semences et 63 500 litres de gas-oil pour 104 périmètres irrigués villageois de la région. Là aussi les conseillers régionaux ont également été mobilisés pour superviser le transport et la remise des intrants à chaque périmètre.
- Le CRT a mobilisé des ONG pour assurer la continuité des soins vétérinaires au cheptel,

Ces éléments, ainsi qu'une bonne pluviométrie, ont assuré une bonne production agricole et pastorale durant l'hivernage 2012. Cela a permis aux habitants de reconstituer leurs stocks de céréales et d'oléo-protéagineux et de sécuriser leur cheptel, se mettant ainsi à l'abri des risques d'insécurité alimentaire et réduisant la dépendance par rapport à l'aide alimentaire.

Cette mobilisation a continué durant la contre saison 2012-2013 puis durant les campagnes agricoles 2013, permettant d'éviter ainsi une chute de production et de revenu des producteurs agricoles et pastoraux de la région.

De même dans le domaine de la santé, le CRT a contribué à mobiliser les acteurs pour améliorer la couverture sanitaire de la population après la désorganisation de la couverture sanitaire liée aux exactions et pillages commis au début de l'occupation. Ces acteurs de la santé, comme dans les autres domaines, ont innové dans leurs modes d'action et pris des risques humains, techniques et financiers pour assurer la continuité ou le redémarrage des services de santé.

#### EN RÉSUMÉ

Le CRT, au regard de ses faibles moyens humains, techniques et financiers, mais en valorisant sa connaissance de la région et de ses habitants et son réseau de relations, a joué un rôle de premier plan pour mobiliser des partenaires techniques et financiers dans des opérations de sécurisation alimentaire permettant d'éviter d'exacerber les tensions sur le territoire régional, malgré les tensions liées à l'occupation.

## 2.4 Coordination de l'aide

Dans un contexte sécuritaire difficile, dans un contexte institutionnel confus, et face à un déferlement de l'aide, sans concertation avec les acteurs locaux, le CRT a essayé de contribuer à la coordination de l'aide en :

- Tentant de mettre en place un système d'information sur les besoins des populations et les initiatives en région de Tombouctou.

- Participant aux cadres de concertation des acteurs humanitaires, aux réunions des services de l'Etat sous la présidence du gouverneur de la région de Tombouctou, aux comités de crise dans plusieurs des communes et des cercles de la région
- Mettant en place un cadre de concertation des partenaires rhônalpins intervenant en région de Tombouctou.

#### EN RÉSUMÉ

1 Cette participation aux espaces d'information et de coordination de l'aide a permis au CRT de faire entendre la voix des populations et des autorités locales, en particulier au niveau des acteurs de l'aide internationale. Mais elle est restée limitée faute de moyens humains et techniques, et faute d'une réelle volonté politique des acteurs de l'humanitaire de prendre en compte les collectivités territoriales comme interlocuteurs de premier plan.

## 2.5 Autres activités

Enfin, de manière interstitielle mais permanente, les élus et techniciens du CRT ont maintenu les relations avec les habitants de la région de Tombouctou et leurs représentants, restés sur place, déplacés ou réfugiés.

Ce contact permanent du Conseil Régional de Tombouctou s'est fait aussi bien par téléphone, lors des passages des habitants et de leurs représentants au siège du CRT délocalisé à Bamako ou lors des passages des élus et techniciens en région de Tombouctou.

#### EN RÉSUMÉ

1 Ce contact permanent a permis de continuer à positionner le CRT comme acteur incontournable, de maintenir le lien social entre et au sein des communautés, de prévenir les conflits. Il a permis de maintenir un fil d'information régulier nécessaire aux interventions institutionnelles et personnelles en prévention des conflits.

## 2.6 Le CRT durant la période de l'occupation de la région : un acteur majeur de la stabilité régionale

L'occupation de la région de Tombouctou, comme celle des deux autres régions du Nord, a porté atteinte aux libertés individuelles, s'est traduite par des exactions sur les personnes et de très nombreux pillages et destructions de bâtiments publics mais aussi privés.

Mais il convient de souligner que l'occupation en région de Tombouctou n'a amené à aucune mort d'homme<sup>13</sup>,

S'il est difficile d'attribuer cette situation à un seul facteur, il est indéniable que :

<sup>13</sup> A l'exception d'un règlement de compte interne à un des groupes terroristes d'occupation.

- le fonctionnement du CRT et du PADL, ont permis de développer des relations de familiarité entre des responsables politiques et coutumiers d'origines géographiques et communautaires différentes contribuant à établir un dialogue intercommunautaire.
- l'implication des conseillers et des équipes du CRT pour maintenir des relations avec tous les acteurs soit par téléphone soit lors de rencontres formelles ou informelles ont permis de faire un travail discret de prévention et de gestion des conflits

Le CRT a contribué à atténuer les conséquences de l'occupation sur les habitants et leurs organisations.

Par ailleurs, la crise du Nord a été un des facteurs de la relance du processus de décentralisation, en panne depuis une dizaine d'années, relance qui s'est exprimée dans :

- les conclusions de la conférence des donateurs pour le Mali de Bruxelles en mai 2013
- les conclusions des Etats Généraux de la Décentralisation au Mali d'octobre 2013
- l'Accord pour la Paix et la Réconciliation au Mali issu du Processus d'Alger de juillet 2014
- le Document Cadre de Politique Nationale de Décentralisation 2014 - 2024 de mai 2015

Le plaidoyer permanent du CRT, en lien avec les autres Régions du Nord et les APL maliennes est sans conteste un des facteurs qui a contribué à mettre la décentralisation et la régionalisation au cœur des stratégies de sortie de crise, en faisant un espoir d'un avenir plus prometteur pour de nombreux acteurs du territoire qui aspirent à pouvoir participer localement de la gestion des affaires publiques.

# Les activités du CRT post libération du territoire régional

La libération de la région de Tombouctou par les forces armées maliennes et françaises dans le cadre de l'opération SERVAL a eu lieu le 28 janvier 2013.

Cette libération du territoire, qui à ce jour n'a pas encore permis un retour à la normal pour la région et le Nord du pays en général, a toutefois permis au CRT de se réinstaller progressivement mais effectivement en région et de renforcer son plan de travail autour des axes suivant :

## Fonctionnement institutionnel

- Le CRT s'est réinstallé progressivement en région de Tombouctou, au fur et à mesure de la remise en marche des services de base, en particulier de l'électricité et des réseaux électriques et téléphoniques et de la réhabilitation des bâtiments du CRT, permis par un appui de la coopération suisse.
- Le CRT est maintenant totalement relocalisé à Tombouctou et y tient ses sessions.
- L'Etat verse au CRT une dotation de fonctionnement, mais le montant et les échéances de versement sont peu prévisibles. Elle est complétée par un apport des PTF, notamment la coopération suisse et la Région Rhône-Alpes (jusqu'en 2015).
- Enfin l'Etat a mis en place l'ADR au service des 58 communes du territoire régional.

## Dialogue et influence politique

Les actions de dialogue et d'influence politique ont été orientées autour de 3 axes :

- Le plaidoyer pour le transfert de ressources de la part de l'Etat, du fait de l'absence de ressources fiscales de la Région. A ce titre, le CRT a continué à développer les relations avec l'ANICT et le Ministère en charge de la Décentralisation, ce qui a permis :
  - le paiement des salaires des agents ainsi que des indemnités des élus
  - la mise à disposition de fonds pour la réhabilitation des infrastructures de proximité et pour des projets d'intérêt économique.
- Le maintien de relations politiques nationales pour plaider en faveur des collectivités territoriales comme acteurs centraux de la reconstruction post crise et du développement du territoire, ce qui a permis d'aboutir entre autres sur la signature du CPER autour de la réhabilitation du lac Horo pour un montant de plus de 7 milliards de FCFA.
- Le développement de relations internationales comme la participation à la conférence de l'OCDE pour le développement du Mali : « *Les régions du Nord au cœur de la consolidation de la paix et de la relance économique* » tenue à Paris en octobre 2015.

## **Dialogue inter et intracommunautaire**

Dès début 2013, le CRT s'est impliqué et / ou a organisé des espaces de dialogue inter et intracommunautaire, comme par exemple :

- L'élaboration de la déclaration de presse du collectif des présidents des Conseils régionaux de Mopti, Tombouctou, Gao et Kidal de janvier 2013
- Les rencontres de Saly (Sénégal, février 2013)

Le CRT a participé à des rencontres avec les représentants de la société civile et des délégués des camps de réfugiés, issus des communautés des 5 cercles de la région de Tombouctou

- Ateliers de dialogue intercommunautaire organisés par le Ministère de la réconciliation nationale en 2013-2014
- L'organisation des journées de concertation sur les enjeux du renforcement de la Décentralisation et de l'Accord pour la Paix et la Réconciliation au Mali, les 28, 29 et 30 janvier 2016 à Tombouctou

## **Redynamisation économique**

Outre les appuis à des initiatives des opérateurs privés permis par les subventions de l'ANICT, l'appui de la Région Rhône-Alpes a permis d'organiser en 2014 le Forum des Investisseurs visant à concevoir une stratégie de développement économique de moyen terme pour la région. Ce forum a été une occasion pour le CRT de faire connaître le potentiel économique de la région aux investisseurs et partenaires au développement.

Enfin, le CRT a signé avec la coopération suisse une convention quadriennale en appui au développement économique de la Région de Tombouctou pour un budget annuel de l'ordre d'un million d'euros pour la période 2015-2018

## **Impulsion, mise en œuvre d'actions humanitaires et de développement et coordination de l'aide**

Le CRT a continué son implication dans les actions visant à développer de manière coordonnée et efficiente les actions humanitaires en limitant autant que faire se peut les effets pervers de l'aide humanitaire.

De janvier 2013 à janvier 2016, la région de Tombouctou reste soumise

- à une insécurité latente principalement liée à l'existence en région des groupes terroristes (attaques contre les FAMAS, pose de mines sur les voies de communication), mais aussi liée aux trafics de produits illicites et au banditisme,
- à l'absence de l'Etat, en particulier du ministère des finances, mais aussi des ministères sectoriels (éducation, santé, agriculture, hydraulique...) dont tous les postes ne sont pas fournis, rendant limité l'accès aux services sociaux de base des habitants
- à une instabilité chronique liée à la lenteur de la mise en place de l'Accord pour la paix et la réconciliation nationale, qui s'est traduite par exemple par la tenue seulement partielle des élections communales dans la région, certaines communes n'ayant pu voter du fait de l'insécurité.

Toutefois les activités économiques ont partiellement repris, les services privés (commerces, banques...) se sont réinstallés, une partie des déplacés et des réfugiés sont revenus et se sont réinstallés, souvent sans aucune aide extérieure.

Dans le même temps on constate encore une fois, qu'à la différence des régions voisines ou des événements tragiques des décennies passées<sup>14</sup>, et malgré les facteurs d'instabilité bien réels, les règlements de compte inter et intracommunautaire sont restés peu nombreux, les décès de ressortissants de la région étant principalement liés aux groupes terroristes, n'obérant pas un retour à une paix durable, le jour où les influences terroristes extérieures auront cessées.

Le CRT par sa présence, par son action formelle et informelle, joue bien un rôle d'atténuation et de gestion des conflits.

---

<sup>14</sup> Par exemple la rébellion des années 2000 ou les morts parmi les civils du fait des règlements de compte avaient été particulièrement nombreux.

# Conclusion : le rôle du CRT pour maintenir la paix et relancer le développement, atouts et limites

Indéniablement le CRT, par ses politiques et stratégies d'intégration régionale antérieures à la crise de 2012, et par sa capacité à réagir après le cataclysme de 2012 et à maintenir une action et une présence (sans doute trop faible au regard des réalités et défis de la région, mais importante quand même), a contribué sinon à maintenir la paix du moins à éviter le pire, à limiter les conflits intercommunautaires irréparables et à défendre et faire reconnaître la place et le rôle des collectivités territoriales dans de telles situations de crise et de post-crise.

Sans conteste ceci n'aurait pas été possible sans une implication forte des élus communaux et des conseils de cercle, qui ont également joué un rôle essentiel dans ces processus.

## **- Limites et contraintes du rôle du CRT dans l'atténuation et la gestion de la crise -**

Il convient toutefois d'identifier les limites et les contraintes auxquelles a été soumis le CRT pour jouer pleinement son rôle dans cette situation de crise :

### **Un déphasage entre les ambitions et les capacités opérationnelles**

Les moyens du CRT en personnel, en moyens de déplacement, en moyens de communication autonomes sont limités, et n'ont pas permis de réaliser toutes les actions que celui-ci souhaitait réaliser pour contribuer à la reconstruction du lien social au sein et entre les communautés quelle qu'ait été la volonté politique et l'ambition du conseil.

### **Des effets limités par le manque de prise en compte des collectivités territoriales par les acteurs de l'aide humanitaire**

Dans la pratique certains acteurs de l'aide humanitaire, tant des ONG que des organisations internationales, ont eu tendance à agir sans prendre en compte les collectivités territoriales, privilégiant la mise en œuvre des actions plutôt que la coordination, l'écoute des attentes des habitants et la réflexion sur les besoins prioritaires des populations.

Même s'ils s'en défendent et professent concerter avec les collectivités territoriales, cela amène ces acteurs de l'humanitaire à agir sans réelle concertation avec les représentants légitimes des habitants que sont les élus.

Ce manque de concertation opérationnelle contribue à fragiliser les collectivités territoriales qui ne parviennent pas à jouer leur rôle de coordination locale de l'aide humanitaire.

### **Une tension entre un discours étatique pro-décentralisation et une pratique de freinage de celui-ci dans la pratique**

De fait, comme pour les acteurs de l'aide humanitaire, les acteurs étatiques malgré la mise en avant du rôle des collectivités territoriales, malgré l'affirmation de l'importance des processus de décentralisation, dans la pratique associent peu ou pas les collectivités territoriales, comme le montre l'absence des collectivités territoriales maliennes dans la négociation de l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali, ou les décisions

d'investissement et de réhabilitation des infrastructures publiques sur le territoire régional sans concertation avec les collectivités territoriales.

### **Des partenaires timorés dans l'appui aux processus de réconciliation**

Qui dit situation de crise dit exacerbation des tensions entre différents groupes sociaux et au sein de ceux-ci. La gestion des conflits et l'atténuation de ces situations passent par la mise en place d'espaces de concertation et de réconciliation inclusifs, qui concernent de fait les différents groupes sociaux, y compris ceux qui ont pu contribuer à la naissance de la crise ou ceux qui en ont profité. Ces processus de réconciliation, nécessaires tant au niveau local qu'au niveau national, sont sensibles et difficiles à suivre et à analyser de l'extérieur.

Il est alors difficile pour des partenaires étrangers (collectivités territoriales, ONG, organisations internationales...) de s'y impliquer, de crainte de s'engager dans des processus dont elles ne maîtrisent pas les implications locales, nationales et internationales.

Les autorités locales maliennes comme le CRT ont ainsi beaucoup de difficultés à obtenir les moyens nécessaires pour jouer leur rôle en matière de gestion des conflits, ce qui a limité leurs actions et donc leur reconnaissance comme acteurs de paix par les différents groupes sociaux du territoire.

### **-- Facteurs favorisant le rôle du CRT dans l'atténuation et la gestion de la crise --**

Par contre un certain nombre de facteurs favorisant ont permis au CRT de jouer un rôle de premier plan, même si celui-ci aurait pu ou pourrait être plus important.

#### **Un appui institutionnel dans la durée permet de prendre du recul par rapport à une crise**

L'existence d'un dispositif d'appui institutionnel, léger, disponible à la demande a permis d'appuyer la Région dans la conception des actions à mettre en œuvre au bénéfice des populations, des institutions et du pays.

En effet, une situation de crise est déstabilisante, elle génère des perceptions parfois très éloignées des réalités, et la présence d'un dispositif institutionnel à la fois proche et distancié par rapport aux réalités du terrain, permet de faciliter la relation avec les partenaires, de clarifier le champ des possibles, de donner un cadre aux actions possibles sur le territoire.

#### **Une ouverture internationale pour une meilleure analyse**

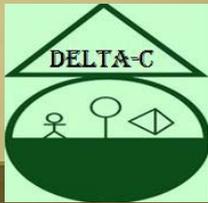
La relation avec des partenaires extérieurs a donné la possibilité aux élus et aux techniciens du CRT de pouvoir se déplacer à l'international. Ces temps ont été nécessaires car d'une part ils permettent de diminuer la pression qui repose sur les personnes, mais ils permettent aussi de comprendre comment la situation est perçue et analysée à l'international. Ils obligent aussi à construire un discours argumenté sur la situation traversée par le territoire en se positionnant comme « *ambassadeurs* » de leur territoire.

#### **Un rôle politique réaffirmé des élus des collectivités territoriales**

La crise positionne immédiatement sur le devant de la scène les responsables politiques locaux, en premier lieu les exécutifs des collectivités territoriales, que ce soit au niveau local, régional, national ou international.

C'est ensuite leur capacité personnelle à assumer leurs responsabilités politiques, à s'exprimer à la tribune et devant les media, à mobiliser des moyens opérationnels qui leur permet de se re-légitimer, par rapport aux populations, à l'État ou aux PTF et de contribuer à atténuer la situation de crise au bénéfice des habitants, et par là même du pays.





FICHE N°  
2/4



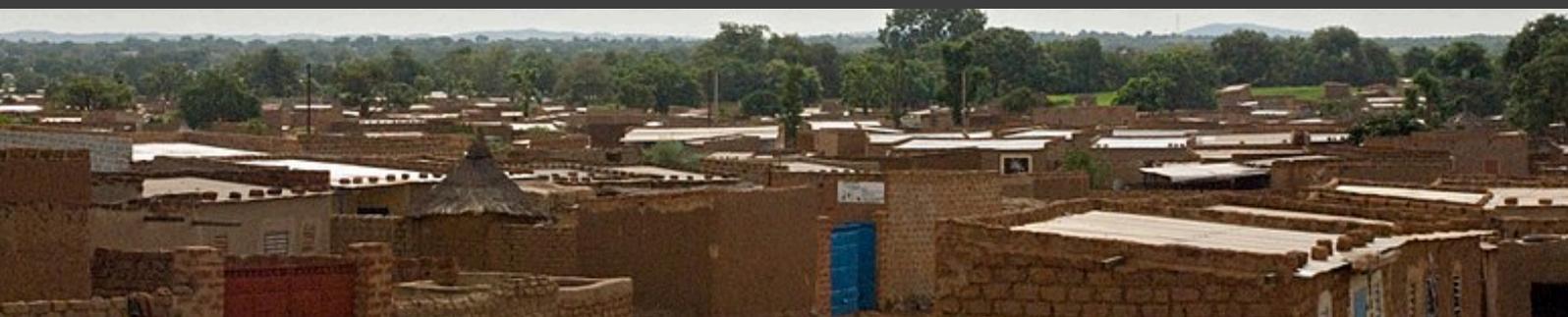
Crédit photo : Héléne Figéa

# La décentralisation facteur de développement local

Le cas de la commune de Houndé (Burkina Faso)

Yazon BOUÉ

Fiche de capitalisation  
Juin 2017





# Sommaire

Sigles et abréviations .....	39
<b>Introduction</b> .....	<b>40</b>
<b>Présentation succincte de la commune urbaine de Houndé</b> .....	<b>42</b>
Évolution démographique .....	42
Le budget municipal .....	42
Le personnel municipal .....	43
<b>Effet de la communalisation intégrale sur les services sociaux</b> .....	<b>44</b>
Etat Civil .....	44
Éducation .....	46
Evolution des taux bruts d'admission et de scolarisation : .....	48
Stratégie mise en œuvre pour atteindre ces résultats et savoir-faire mobilisés : .....	48
Eau et assainissement .....	49
Stratégie mise en œuvre pour atteindre ces résultats et savoir-faire mobilisés : .....	50
<b>Aspects économiques de la gestion communale</b> .....	<b>52</b>
Recouvrement fiscal .....	52
Situation des recouvrements .....	52
Stratégie mise en œuvre pour atteindre ces résultats et savoir-faire mobilisés : .....	53
Développement économique .....	54
Stratégie mise en œuvre pour atteindre ces résultats et savoir-faire mobilisés : .....	54
<b>Gouvernance territoriale et développement local</b> .....	<b>55</b>
Gestion et prévention des conflits .....	55
Stratégie mise en œuvre et savoir-faire mobilisés : .....	56
Reddition des comptes aux habitants .....	56
Stratégie mise en œuvre et savoir-faire mobilisés : .....	57
<b>Conditions ayant permis des acquis majeurs et les contraintes rencontrées ayant limité</b> .....	<b>58</b>
Conditions ayant permis des acquis majeurs .....	58
Contraintes rencontrées ayant limité l'action de la collectivité .....	59
<b>Conclusion</b> .....	<b>61</b>



## Sigles et abréviations

AEP	Réseau d'Adduction d'Eau Potable
AEPS	Réseau d'Adduction d'Eau Potable Simplifié
AMBF	Association des Municipalités du Burkina Faso
AME	Association des Mères Educatrices
APE	Association des Parents d'Elèves
ARD	Agence Régionale de Développement
ARBF	Association des Régions du Burkina Faso
ASAO	Association allemande Solidarité Afrique de l'Ouest
AUE	Association des Usagers de l'Eau
CCEB	Chef de Circonscription d'Education de Base
CEB	Circonscription d'Education de Base
CSPS	Centre de Santé et de Promotion Sociale
CVD	Conseil Villageois de Développement
DGESS	Direction Générale des Etudes et des Statistiques Sectorielles
INSD	Institut national de la statistique et de la démographie
MENA	Ministère de l'Education Nationale et de l'Alphabétisation
ONEA	Office National de l'Eau et l'Assainissement
OSC	Organisation de la Société Civile
PCD	Plan communal de développement
PCD-AEPA	Plan communal de développement Sectoriel Eau Potable et Assainissement
PMH	Forage équipé de Pompe à Motricité Humaine
PSA	Plan Stratégique d'Assainissement
PSGOM	Plan Stratégique de Gestion des Ordures Ménagères
RGPH	recensement général de la population et de l'habitat
SCCCHA	Stratégie Communale de Changement de Comportement en Hygiène et Assainissement

# Introduction

Etendu sur une superficie de 274 000 km<sup>2</sup>, le Burkina Faso a une population de 14 millions d'habitants selon le recensement général de la population et de l'habitat (RGPH) de 2006 (source INSD). Cette population atteint 18,5 millions depuis 2015.

Le Burkina Faso compte au total 351 communes réparties en 49 communes urbaines dont deux communes à statut particulier (Ouagadougou et Bobo-Dioulasso) et 302 communes rurales. Le processus actuel de décentralisation trouve son origine dans la dynamique de relance démocratique des années 1990 avec la nouvelle constitution adoptée par référendum le 02 juin 1991. Les premières élections municipales du processus ont concerné 33 collectivités territoriales (les 30 chefs-lieux de province et 3 autres villes secondaires dont Houndé) dénommées « communes de plein exercice » en 1995. Au deuxième mandat en 2000, le nombre des communes atteindra 49.

En fin 2004, la décentralisation connut un nouveau tournant avec l'avènement de la communalisation intégrale (extension de la communalisation à tout le territoire national, d'où l'émergence de 302 communes rurales en plus des anciennes communes, détermination de compétences à transférer aux communes, apparition de 13 régions comme collectivités territoriales intermédiaires). Ainsi, les entités déconcentrées et décentralisées sont configurées comme suit dans le tableau 1.

**Tableau 1 : circonscriptions administratives et collectivités territoriales**

Circonscriptions administratives	Collectivités territoriales
3 niveaux	2 niveaux
13 régions	13 régions
45 provinces	351 communes
350 départements	

La région est à la fois circonscription administrative et collectivité territoriale. De même le territoire communal (collectivité territoriale) correspond au territoire départemental (circonscription administrative). L'écart entre nombre de département et de communes provient du fait que la province du Kadiogo et la région du Centre qui abritent la capitale du Burkina sont un même territoire où il n'existe pas de département.

La mise en œuvre du transfert de compétences et de ressources concernant les secteurs de l'éducation, la santé, l'eau et l'assainissement, la culture, le tourisme, le sport et les loisirs sera réellement amorcée en mars 2009 avec l'adoption des textes d'application (décrets et arrêtés interministériels).

Deux dates importantes sont à considérer dans l'évaluation de l'impact de la décentralisation au Burkina Faso. La première, juin 2006 est celle de l'installation des premiers pouvoirs locaux de la communalisation intégrale où le territoire communal comprend aussi bien l'agglomération chef-lieu de commune que des villages rattachés. C'est aussi la période à laquelle j'ai été élu maire après un mandat de conseiller municipal de l'opposition locale (de 2000 à 2006) Ensuite le mois de mars 2009 marque l'opérationnalisation du processus de transfert de compétences et de ressources. A Houndé, au cours de la première

décennie de décentralisation (1995-2005), l'inexistence de compétences réelles et les travers du pouvoir local (fortes contradictions politiques et style de gestion autocratique d'un maire ancien militaire) ont engendré une faible emprise politique et administrative en matière de gestion communale. Ainsi donc, l'année de référence de la présente analyse sur l'impact de la décentralisation est 2006.

Dans ce présent document de capitalisation, après une présentation succincte de la commune de Houndé, il sera abordé l'analyse des effets de la décentralisation sur les secteurs sociaux (état civil, éducation, eau/assainissement). Le troisième point concerne les aspects économiques induits par la décentralisation (recouvrement fiscal, développement économique). La gouvernance locale (gestion et prévention des conflits, gouvernance territoriale et développement local) est évoquée dans le point 5 et la dernière partie fait cas des facteurs ayant permis les résultats ainsi que les contraintes.

# Présentation succincte de la commune urbaine de Houndé

Houndé est une commune urbaine de la Région des Hauts-Bassins (ouest du Burkina), elle est le chef-lieu de la province du Tuy. S'étendant sur 1 244 km<sup>2</sup>, son chef-lieu la ville de Houndé, d'une superficie de 2,18 km<sup>2</sup> a été érigée en commune de plein exercice en 1995 et fait donc partie des 49 communes urbaines. En plus du centre urbain réparti en 5 secteurs, la commune a un espace rural de 15 villages rattachés. En raison des potentialités (la localité figure parmi les grandes zones agricoles) et de l'hospitalité des populations autochtones, c'est une terre d'accueil qui reçoit de nombreux migrants du nord et du centre du pays.

La commune a un conseil de collectivité de 46 membres issus respectivement de 2 formations politiques en 2006 et de 3 de 2013 à 2016. La représentation par entité territoriale (village/secteur urbain) varie entre 2 et 3 élus selon le nombre d'habitants.

**Tableau 2 : répartition des conseillers municipaux par village et secteur urbain.**

Entités territoriales ↓	Nombre d'entités de 3 élus	Nombre d'entité de 2 élus	Total
Secteurs urbains	04	01	<b>05</b>
Villages	02	13	<b>15</b>
Nombre d'élus	18	28	<b>46</b>

*Le code électoral attribue 2 élus à chaque entité. Les villages et secteurs ayant une population supérieure à 5 000 habitants ont un 3ème élu.*

## Évolution démographique

Selon le dernier RGPH effectué en 2006, la population de la commune de Houndé est estimée à 76 998 habitants répartis en 13 754 ménages (le centre urbain compterait 39 458 habitants). Les facteurs d'ordre économique, la crise ivoirienne des années 2000 et l'éclosion des sites aurifères confèrent à la population une forte croissance démographique d'environ 3,26% (source INSD). Selon les estimations du PCD (Plan Communal de Développement), la population atteint 82 000 habitants en 2009. Les services publics (Santé) lui donnent un nombre de 100 000 habitants depuis 2015 (environ 60 000 habitants pour la ville).

## Le budget municipal

Le budget de la commune connaît une évolution rapide d'année en année comme l'indique le tableau 3. Autant des efforts sont réalisés au niveau local pour mobiliser davantage les ressources, autant les dotations de l'Etat sont en hausse du fait des compétences transférées. Le souci d'assurer à l'administration communale les moyens de fonctionnement et la nécessité d'équipements et infrastructures rendent complexe l'arbitrage du budget entre section de fonctionnement et section d'investissement. Du reste, les instructions étatiques obligent les collectivités territoriales à affecter plus de 20% de leurs recettes propres à la section d'investissement et les comptes administratifs doivent permettre de constater qu'un tiers du budget est affecté aux dépenses d'investissement.

Tableau 3 : évolution du budget communal (de 2006 à 2010)

	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Recettes</b>	110 475 020	136 279 435	157 744 626	199 876 472	221 755 288
<b>Dépenses</b>					
Section fonctionnement	94 150 630	94 620 325	114 205 870	154 654 597	149 762 697
Section investissement	28 960 690	29 426 366	43 123 599	35 407 158	27 468 878
Prélèvement (mandat d'ordre)	- 28 960 690	- 10 199 758	- 21 426 811	- 13 710 370	-
<b>Total /dépenses</b>	<b>94 150 630</b>	<b>113 846 933</b>	<b>135 902 658</b>	<b>176 351 385</b>	<b>177 231 575</b>

Evolution du budget communal (de 2011 à 2015)

	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Recettes</b>	278 513 729	305 179 738	406 856 427	422 509 062	406 856 427
<b>Dépenses</b>					
Section fonctionnement	167 319 118	193 664 904	202 161 234	194 824 016	208 435 656
Section investissement	61 881 708	109 250 089	39 074 443	107 819 326	152 902 010
Prélèvement (mandat d'ordre)	-	-	-	-	-
<b>Total /dépenses</b>	<b>229 200 826</b>	<b>302 914 993</b>	<b>241 235 677</b>	<b>302 643 342</b>	<b>361 337 666</b>

Source : service comptable de la mairie

## Le personnel municipal

L'organisation de l'administration communale telle que prévue par les textes consacre l'existence d'une dizaine de services. Ce nouvel organigramme, du fait des nouvelles compétences transférées, demande des ressources humaines hors de la portée des collectivités. Toutefois, comme pour le budget, le personnel est constamment en hausse. Les services les plus fournis en agents sont la police municipale (10) et l'Etat Civil (4).

Tableau 4 : Evolution du personnel

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Agents communaux	26	34	35	39	40	40	41	40	41	41
Agents de l'Etat mis à la disposition de la commune	02	02	02	05	05	05	05	08	08	06
Volontaires nationaux	-	-	-	-	02	02	01	-	-	-
<b>Total</b>	<b>28</b>	<b>36</b>	<b>37</b>	<b>44</b>	<b>47</b>	<b>47</b>	<b>47</b>	<b>48</b>	<b>49</b>	<b>47</b>

# Effet de la communalisation intégrale sur les services sociaux

En rappel, les responsabilités des communes dans les secteurs transférés aux communes (enseignement préscolaire et primaire, centres de santé de base, eau potable et assainissement, sport, culture, jeunesse et tourisme) sont synthétisées ainsi qu'il suit:

- l'avis sur l'élaboration des politiques sectorielles, des standards et normes,
- le patrimoine (infrastructures et équipements),
- l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi-évaluation des outils de développement (plans et stratégies locales)
- la continuité du service dans les normes de qualité
- la mobilisation des ressources financières et des partenaires.

L'Etat quant à lui devra assurer aux communes l'accompagnement nécessaire, les dotations financières (crédits aussi bien pour les nouvelles réalisations et les réhabilitations d'infrastructures que pour les charges récurrentes), l'appui en ressources humaines. Il est utile de préciser que Le transfert des ressources promises aux communes est ralenti par le principe de progressivité (les dotations n'étant pas toutes disponibles), ce qui amène les collectivités à privilégier les ressources propres et les initiatives auprès des partenaires techniques et financiers.

Dans le cadre du présent document, nous avons approfondi l'exercice de trois compétences: l'état civil duquel les mairies reçoivent des délégations de pouvoir du ministère chargé de la justice (le maire étant officier de justice), l'éducation et la santé.

## Etat Civil

La population de la commune est caractérisée par l'existence de nombreux habitants sans aucune pièce d'état civil du fait du non enregistrement des naissances et de l'arrivée de migrants « sans-papiers ». Le mariage coutumier étant la règle, l'officialisation des liaisons conjugales est rare surtout en milieu rural. Cette situation affecte négativement les femmes et les enfants (quand ceux-ci doivent être scolarisés).

Ce constat étant, une grande attention a été portée au service d'état civil dont les prestations sont constamment en hausse (confère tableau 5). Il est aujourd'hui le service municipal le plus visité par les usagers.

**Tableau 5 : prestations du service de l'Etat Civil en matière de naissances et de mariages**

Désignation ↓	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Nombre de centres secondaires d'état civil	08	08	08	08	08	08	08	08	08	08
Nombre d'agents de déclaration	11	11	11	13	13	13	13	13	13	13
Nombre de déclaration par an	-	-	-	1 159	1263	2099	2549	3181	2 772	3 018
Nombre de copies intégrales de naissance délivrés par an	-	-	-	1 159	1263	2099	2549	3181	2 772	3 018
Nombre de mariages officiés par an		37	54	26	24	36	38	97	64	59

Source : service de l'Etat-Civil

Sur la base des données de 2015, on peut constater l'effort réalisé au niveau des enregistrements des naissances. Si la commune a une population d'environ 100 000 habitants et que le taux de croissance moyen de la population communale est de 3 %, il y a environ 3 000 naissances par an, avec 3018 naissances enregistrées on est à environ 100 % des naissances enregistrées. Toutefois ce taux est à nuancer en raison de l'impact non négligeable de l'immigration dans la croissance démographique (solde migratoire positif de la commune).

**Tableau 6 : autres prestations du service de l'Etat Civil (recettes issues des valeurs inactives)**

Désignation ↓	2006	2007	2008	2009	2010
Écoulement des timbres communaux	1 869 000	4 327 500	5 558 000	6 796 600	8 240 000

Désignation ↓	2011	2012	2013	2014	2015
Écoulement des timbres communaux	8 267 000	8 556 800	9 210 000	10 268 000	12 868 400

Les prestations donnant lieu à la vente de timbres sont : délivrance de certificat de résidence : 500F, copies d'extrait d'acte de naissance, légalisation de documents (identité, diplôme, etc.) : 200F

La hausse progressive reflète le dynamisme du service en matière d'accueil et de réduction de la file d'attente, donnant ainsi une idée du volume de prestations rendues aux usagers.

Stratégie mise en œuvre pour atteindre ces résultats et savoir-faire mobilisés.

- **Mesures d'ordre organisationnel** : l'état civil a été érigé en un service entier rattaché au Secrétariat général. La situation des centres secondaires a été régularisée par arrêté du maire et chacun d'eux confié à un auxiliaire d'état civil recruté sur proposition des CVD et formé avec la collaboration des CSPS.
- **Mesures sociales** : (i) motivation financière des auxiliaires des centres secondaires, ce qui a permis de rendre gratuit les déclarations de naissances et la délivrance des copies intégrales, (ii) campagnes d'information et de sensibilisation des populations, (iii) opération de production et de distribution de copies intégrales d'acte de naissance (de nombreux parents omettent de se faire produire la copie intégrale après la déclaration de naissance et par la suite oublient que la naissance a été enregistrée), audience foraines de régularisation (jugements supplétifs d'acte de naissance) en collaboration avec la Préfecture, (iv) nette réduction des rackets et du temps d'attente des usagers.
- **Mesures administratives** : (i) mise à disposition et formation d'un Instituteur nommé à la tête du service, (ii) recrutement d'une contractuelle compétente payée sur le budget communal, (iii) initiation des agents en informatique,
- **Infrastructures, équipement et consommables**: construction et équipement d'un local accessible aux usagers dédié aux services sociaux dont l'état civil, disponibilité constante des registres avec l'appui du Tribunal de Grande Instance basé à Boromo et réduction des ruptures en valeurs inactives (timbres).

Ces différentes initiatives ont valu à la mairie une lettre de félicitation du ministère en charge de la décentralisation en 2012.

## Éducation

En raison des faibles indicateurs de l'éducation, la province du Tuy a été l'une des provinces prioritaires du Plan Décennal de Développement de l'Éducation de Base (PDDEB) 2000-2009. La mise en œuvre du PDDEB dans la province du Tuy a permis d'améliorer sensiblement la situation du système éducatif. A partir de 2006, des efforts considérables ont été déployés au niveau communal pour faire évoluer les indicateurs tant au primaire qu'au secondaire.

## Enseignement primaire

Tableau 7 : statistiques de l'enseignement primaire

Année scolaire →	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015
Nombre d'écoles	26	33	35	48	49	54	56	60	68	68
Nombre de salles de classe	114	135	139	172	185	202	217	229	242	267
Taux Brut d'Admission (TBA)	67%	79%	78%	100%	113%	111%	115%	116%	130%	128%
Taux d'Achèvement au Primaire (TAP)	27%	32%	39%	40%	45%	51%	64%	61%	66%	62%
Taux brut d'éducation (Taux brut de scolarisation TBS)	57%	63%	68%	81%	87%	93%	96%	99%	102%	103%
Taux net de scolarisation (TNS)	46%	53%	54%	61%	61%	73%	74%	77%	74%	82%
Nombre de personnel	121	142	156	184	189	219	212	231	245	264
Nb élève par enseignant	58	58	59	62	67	65	72	70	70	68
Nb d'élèves par classe	62	61	66	66	69	70	70	71	71	67
Déficit en tables bancs de 2 places	754	1248	1161	1546	1797	1820	1617	1776	754	1248

Sources :

Productions DGESS MENA (CUBES 2011-2012 et 2015), Tableau de Bord National 2010-2011  
Données de population RGPH 2006 INSD (Projection DGESS MENA)

### Quelques notes méthodologiques:

**TBA** : Rapport entre le nombre d'élèves nouvellement admis en première année et le nombre d'enfants ayant l'âge légal d'admission à l'enseignement primaire (6 ans).

**TBS** : Rapport entre le nombre total d'élèves scolarisés dans le primaire et le nombre d'enfants ayant l'âge légal de scolarisation (de la tranche d'âge de 6-11 ans).

**TNS** : Rapport entre le nombre total d'élèves scolarisés dans le primaire (de la tranche d'âge de 6-11 ans) et le nombre d'enfants ayant l'âge légal de scolarisation (de la tranche d'âge de 6-11 ans).

**TAP** : Le taux d'achèvement du primaire est le rapport entre les élèves nouvellement admis au CM2 et la population de 11 ans (définition UNESCO).

**Le déficit en places assises** est la proportion du surplus d'élèves par rapport aux places disponibles, les places disponibles étant calculées en additionnant la capacité d'accueil des tables bancs.

### Evolution des taux bruts d'admission et de scolarisation :

Deux paramètres sont à prendre en compte :

- L'immigration qui explique que les effectifs scolarisés soient supérieurs aux nombres des enfants de la tranche d'âge,
- La fiabilité des données démographiques : des réserves ont été émises à l'endroit des résultats du RGPH de 2006. Par exemple la population de la ville de Houndé a été estimée en 2006 à 39 458 habitants. Alors que le recensement administratif de 2004 attribuait déjà 41537 habitants à la ville. Les effectifs démographiques officiels sont certainement sous évalués quand on sait que entre 1996 et 2006 le flux migratoire a été renforcé par la crise ivoirienne et l'éclosion des sites d'orpaillages dont regorge la commune de Houndé.

## Enseignement secondaire public

Bien que n'étant pas une compétence exclusive des communes, celles-ci jouent un rôle considérable dans l'ouverture et le fonctionnement des collèges et lycées.

**Tableau : situation des infrastructures dans l'enseignement secondaire public**

Année scolaire →	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015
Nombre d'établissements	1	1	1	3	3	4	4	4	5	9
Nombre de classes	18	18	18	21	25	30	35	37	40	47

**Tableau : évolution des effectifs scolarisés dans la ville de Houndé (effet de l'ouverture du lycée municipal)**

Année scolaire →	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015
Lycée Provincial	1752	1804	1724	1580	1611	1611	1522	1350	1572
Lycée Municipal			133	344	559	762	868	913	1102
<b>Total</b>	<b>1752</b>	<b>1804</b>	<b>1857</b>	<b>1924</b>	<b>2170</b>	<b>2373</b>	<b>2390</b>	<b>2263</b>	<b>2674</b>

On peut constater que l'ouverture du lycée municipal tout en contribuant à stabiliser les effectifs au Lycée Provincial a accru le nombre d'enfants scolarisés dans le public.

### Stratégie mise en œuvre pour atteindre ces résultats et savoir-faire mobilisés :

- Mise en place d'une cellule de pilotage de l'enseignement primaire comprenant le maire, le DPEBA, les CCEB et les représentants des APE et des AME. Ce cadre de concertation permettait de faire le point du fonctionnement des écoles, d'améliorer

la situation des cantines scolaires et de faciliter les rapports entre acteurs (enseignants et parents d'élèves),

- Ouverture d'un point focal de l'éducation à la mairie (contrat avec un Conseiller Pédagogique à la retraite) chargé de l'interface entre acteurs de l'éducation et la mairie,
- Implication de la mairie dans la gestion du personnel enseignant : Conduite des commissions de mouvements du personnel (au niveau des deux CEB Houndé 1 et Houndé 2), délivrance des actes au profit des enseignants (prise de service, autorisation d'absence, congés), etc.
- Contribution au renforcement des infrastructures et des équipements au primaire:
  - Construction de 06 nouvelles écoles entre 2007 et 2013,
  - Normalisation (salles de classes complémentaires) de 05 écoles
  - Réhabilitation de 07 écoles
  - Réalisation de trois forages,
  - Constructions de blocs de latrines pour 02 écoles,
  - Dotation des écoles en mobilier et fourniture scolaires
- Prise en charge des frais d'organisation des examens scolaires au primaire,
- Appui des écoles du centre urbain en matière de branchement à l'électricité
- Contribution à diverses activités : animation pédagogique, sport, excellence scolaire, sensibilisation pour une meilleure scolarisation des filles, délivrance d'actes de naissance aux élèves sans pièce en classes d'examen, etc.
- Construction équipement et ouverture du Lycée Municipal en 2008. Mise à disposition du lycée d'une secrétaire, contribution aux frais de cours (contribution au paiement des heures de vacation)
- Appui à la construction de trois collèges en milieu rural
- Réalisation de deux forages dans des collèges

Les efforts conjugués (Etat et commune) ont permis de renforcer des capacités d'accueil assurant à chaque enfant la possibilité d'être scolarisé. Dans la commune à part deux villages et un hameau de culture (très peu peuplés) chacune des entités territoriales a au moins une école.

## Eau et assainissement

L'importance des maladies d'origine hydrique et/ou provenant du manque d'assainissement et le manque de service étatique de proximité donne un caractère particulier à cette compétence et la commune de Houndé en a fait une de ses priorités.

Dans le centre urbain, le mini réseau d'adduction potable était géré depuis sa construction (en 1995) par la Régie Communale de l'Eau. Il était en proie à des dysfonctionnements occasionnant des pénuries d'eau suscitant régulièrement des crises sociales.

Tableau 8 : indicateurs en eau et assainissement

Désignation ↓	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Taux d'accès à l'eau potable</b>										
En milieu urbain			22	21	22	22	23	45	47	46
En milieu rural	55,22	55,24	54,06	54,21	40	64,16	69,95	69,8	72,4	
<b>Taux d'accès à l'assainissement</b>										
En milieu urbain	0,98	0,98	0,98	0,98	0,98	0,98	15%	15%	15%	
En milieu rural			0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	
<b>Nombre de PMH</b>										
Nombre de PMH	01	02	00	05	00	03	10	03	04	04
<b>Nombre d'AEP / AEPS</b>										
Nombre d'AEP / AEPS	04	04	04	04	04	04	04	05	06	
<b>Nb de village ayant au moins une PMH ou une AEPS(*)</b>										
Nb de village ayant au moins une PMH ou une AEPS(*)	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20
<b>Nombre de latrines réalisées en milieu rural</b>										
Nombre de latrines réalisées en milieu rural	-	-	-	-	-	1128	1073	961	-	-
<b>Nombre de latrines réalisées en milieu urbain</b>										
Nombre de latrines réalisées en milieu urbain	-	-	-	-	-	-	78	109	123	205

**Stratégie mise en œuvre pour atteindre ces résultats et savoir-faire mobilisés :**

Trois principaux points synthétisent les initiatives entreprises :

- **Structuration de la maîtrise d'ouvrage :**
  - Création d'un service technique municipal, le service eau, environnement et assainissement pourvu en moyens matériels et ressources humaines (deux agents)
  - La mise en place d'un cadre de concertation communal regroupant l'essentiel des acteurs intervenants dans le secteur eau/assainissement (élus locaux, services techniques municipal et étatiques, délégataires et usagers), La commission communale de l'eau et l'assainissement qui réalise le suivi de la mise en œuvre des contrats et éclaire le conseil municipal dans la prise de décision
  - Responsabilisation, formation et coordination d'acteurs à l'échelle villageois : CVD, Conseillers Municipaux, AUE, hygiénistes, maçons.
- **Les relations contractuelles :**
  - L'affermage du réseau urbain d'eau potable à l'ONEA : en réponse au dysfonctionnement de la Régie Communale de l'Eau, à partir de 2008 les autorités communales ont décidé de déléguer la gestion de l'AEP à l'ONEA. La commune demeure le maître d'ouvrage et confie la production et la distribution d'eau potable

à la Société Nationale qui gère le réseau et en rend compte à la commune. Le contrat d'affermage a une durée de 5 ans

- o Les contrats de gestion des AEPS : cette gestion de type mutualisée met en présence la commune, l'ADAE et la Fédération des Usagers de l'Eau de la Région de Bobo Dioulasso (FAUEREB) et concerne les AEPS de 3 gros villages
- o La propreté urbaine : entre 2008 et 2014 la commune est en contrat avec 3 associations féminines pour la pré collecte des ordures ménagères et le nettoyage des places publiques sensibles
- o La gestion des forages équipés de PMH : d'une part des conventions ont été signées permettant à la commune de déléguer la gestion des PMH aux AUE, d'autre part des contrats de maintenance des PMH engagent la Commune et les Artisans Réparateurs pour l'entretien des forages
- o La gestion des ouvrages d'assainissement des places publics (marchés, gare routière et aire de stationnement)

▪ **Elaboration et mise en œuvre d'outils de développement :**

Plusieurs outils ont été élaborés entre 2009 et 2013 : (i) le Plan Communal de Développement Sectoriel Eau/Assainissement (PCD AEPA), (ii) le Plan Stratégique d'Assainissement de la ville de Houndé (PSA), (iii) le Plan Stratégique de Gestion des Ordures Ménagères (PSGOM), (iv) la Stratégie Communale de Changement de comportements en Hygiène et Assainissement.

La mise en œuvre de ces outils s'est traduite par plusieurs projets en milieu urbain et rural. Il en est résulté une nette évolution des indicateurs améliorant significativement l'état de santé des populations (disparition des épidémies telles que le choléra). Au centre urbain, le taux d'accès a plus que doublé entre 2008 et 2014, en milieu rural le taux d'accès est passé de 55,22% (en 2006) à 72,4% (en 2014). Il faut rappeler que cet indicateur en milieu urbain ne tient pas compte des PMH qui approvisionnent les populations en zones périphériques. Au niveau de l'assainissement, il convient également de relever que malgré la construction de plus de 3000 latrines familiales, le taux d'accès n'a guère évolué en milieu rural (ceci dénote une difficulté dans la mise à jour des données par le niveau central).

La commune de Houndé a été parmi les communes lauréates de la compétition pour l'excellence dans la gouvernance locale (COPEGOL) édition de 2013 pour avoir présenté la thématique « délivrance adéquate des services d'eau potable et d'assainissement ».

# Aspects économiques de la gestion communale

## Recouvrement fiscal

Les recettes (prévisions et réalisations) ont beaucoup évolué à partir de 2006. Après les dotations globales (fonctionnement et équipement) assurées à partir de 2007, le gouvernement ajoutera les dotations spécifiques comme ressources inhérentes aux compétences transférées depuis 2009.

La forte option prise en matière de mobilisation des ressources endogènes à partir de 2006 est consécutive du souci d'amélioration des conditions de vie des populations, de la nécessité de construire une administration locale à même de porter les nouvelles compétences transférées et par la suite la mise en œuvre des outils de développement adoptés.

### Situation des recouvrements

Tableau 9 : situation des recettes propres entre 2005 et 2015

2005 à 2009	2005	2006	2007	2008	2009
Prévision de recettes	149 299 768	161 465 627	147 459 047	154 119 115	199 409 848
Taux de recouvrement	54,3%	68,4%	92,4%	102,4%	100,2%

2010 à 2015	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Prévision de recettes	247 949 547	292 474 107	331 684 738	338 535 137	517 373 367	414 435 520
Taux de recouvrement	89,4%	89,1%	92,0%	120,2%	81,7%	98,2%

Tableau 10 : Part des ressources propres dans le budget et son évolution

Résultats des comptes administratifs de 2005 à 2010

2005 à 2010	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Recettes totales	81 080 989	110 475 020	136 279 435	157 744 626	199 876 472	221 755 288
Recettes propres	81 080 989	110 475 020	114 670 067	133 081 871	139 400 557	145 543 721
Dotations Etat	-	-	21 609 368	24 662 755	60 475 915	76 211 567

## Résultats des comptes administratifs de 2011 à 2015

2011 à 2015	2011	2012	2013	2014	2015
Part des ressources propres dans le budget (CA)	164 378 741	146 752 590	264 748 894	260 788 066	275 497 338
Dotation Etat(CA)	96 334 769	158 427 148	142 107 533	161 720 996	131 359 089

### Stratégie mise en œuvre pour atteindre ces résultats et savoir-faire mobilisés :

#### Des mesures administratives :

- Mise à jour de la liste des collecteurs
- Opérationnalisation du comité de suivi budgétaire qui regroupe le maire, le chef comptable, le régisseur de recettes, le secrétaire général, ainsi que les services financiers locaux de l'état,
- Création d'une régie de recettes et nomination d'un régisseur,
- Appui aux services de recouvrement (dotation en carburant, équipement, augmentation des frais de recouvrement),
- Lutte contre les mauvaises pratiques, notamment les cas de corruption et de racket (sensibilisation des agents communaux, mesures disciplinaires contre les agents fautifs, incitation des usagers à réclamer un reçu pour tout paiement, encouragement des citoyens à dénoncer auprès des autorités locales les pratiques de corruption.).

#### Une communication dynamique :

- Avec les élus et les responsables des Conseils Villageois de Développement : leur faire comprendre la nécessité de se départir de l'électorisme pour sensibiliser et organiser les contribuables,
- Avec les acteurs économiques locaux (commerçants, orpailleurs, transporteurs) une sensibilisation sur le civisme fiscal.

Il convient de souligner les charges inhérentes au recouvrement fiscal et de façon globale le fonctionnement de l'administration communale (y compris les frais des services étatiques tels le Trésor et les Impôts qui interviennent dans la collecte des recettes) sont supportés par le budget de la commune sur les ressources propres. L'apport de l'Etat est réduit à la dotation globale de fonctionnement (généralement entre 2 et 3 millions de FCFA par an). Les appuis extérieurs sont quant à eux limités à la contribution aux investissements.

En revanche, les services produits par la commune en direction des administrés facilitent le recouvrement fiscal (redevances perçues sur la gestion des infrastructures d'eau potable et d'assainissement, timbres vendus au niveau de l'Etat Civil, taxe de résidence, etc.).

#### L'approche budget participatif :

Volet du projet de gouvernance locale, cette approche lancée en 2013, vise une augmentation durable des ressources endogène à travers la formation, la sensibilisation, la concertation et la participation citoyenne. Après une analyse des insuffisances constatées lors du mandat écoulé, l'approche budget participatif vise une meilleure rédition de comptes aux populations en matière de gestion communale, une plus grande implication des citoyens dans le processus d'élaboration et d'exécution du budget communal (mobiliser davantage les recettes en cultivant le civisme fiscal et le contrôle citoyen).

## Développement économique

Tableau 11 : Etat de recouvrement au niveau des infrastructures marchandes (marché et gare routière)

De 2005 à 2010

Type de recette ↓	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Droits de marchés	18 600	312 500	797 250	961 000	537 500	120 000
Recettes de location des boutiques	1 819 900	621 000	2 628 800	2 861 000	2 799 000	3 060 000
Droits de stationnement	1 218 750	519 171	1 646 500	2 394 000	3 507 500	3 916 250

De 2011 à 2015

Type de recette ↓	2011	2012	2013	2014	2015
Droits de marchés	-	323 750	897 500	1 137 250	897 500
Recettes de location des boutiques	2 850 000	1 605 000	1 100 000	2 127 500	1 100 000
Droits de stationnement	2 875 000	2 588 000	2 899 000	9 573 000	8 195 000

### Stratégie mise en œuvre pour atteindre ces résultats et savoir-faire mobilisés :

- Opérationnalisation de la location des boutiques du nouveau marché,
- viabilisation de la gare routière (mise en place de service de restauration et de rafraîchissement) pour optimiser la collecte des droits de stationnement et la gestion du parking,
- Renforcement des infrastructures marchandes porteuses de recettes : réfection de l'auberge communale et des boutiques,
- Retrait et réattribution des boutiques irrégulièrement occupées ou pour non paiement de loyer,
- Réalisation d'un marché à bétail et d'une seconde aire de stationnement,
- Instauration d'une redevance communale dans les clauses contractuelles de la délégation de service public (gestion du réseau urbain d'eau potable, latrines publiques).

Comme cela est constaté à travers les montants des ressources endogènes mobilisées, les différentes initiatives mises en œuvre tendent à mettre la commune en capacité d'exercer progressivement son autonomie financière et en fin de compte mieux assurer les prestations sociales nécessaires aux populations.

# Gouvernance territoriale et développement local

## Gestion et prévention des conflits

La croissance démographique, les mouvements migratoires, exercent une forte pression sur l'occupation des terres agricoles d'où une remise en cause progressive de la cohésion sociale avec l'émergence de conflits (conflits agriculteurs-éleveurs, autochtones-migrants ou propriétaires terriens-exploitants). En plus des conflits fonciers, l'ordre social est bien souvent affecté par des crises diverses (phénomènes de sorcellerie, accidents routiers, manifestations violentes en milieu urbain).

Dans le centre urbain, la bipolarisation de la vie politique a instauré un climat conflictuel et une extrême politisation des rapports sociaux lors des deux premiers mandats municipaux (période de 1995 à 2006).

L'action des élus et des autres acteurs de la décentralisation à partir de 2006 a contribué à une réduction significative des conflits. Même si les statistiques sont rares en la matière (faible documentation) cette amélioration est perceptible au niveau du recours aux forces de sécurité et à l'administration publique. A Houndé, la dépolitisation des rapports a été d'un grand apport dans l'apaisement du climat social à partir de 2007. Aujourd'hui n'eut été l'intervention des acteurs locaux de la décentralisation les conflits fonciers auraient une ampleur tragique.

Au plan politique et social, le rôle du maire « décharge » le député et allège l'agenda de l'autorité administrative.

En effet, entre élus de la représentation nationale et ceux des entités décentralisées il existe bien souvent des rivalités politiques qui éclipsent la complémentarité entre ces deux types d'élus. Au cours des deux premiers mandats de la décentralisation, les communes étant restreintes aux seuls gros centres urbains, les députés étaient les seuls voies de recours à qui les populations rurales exprimaient leurs préoccupations. A l'ère de la communalisation intégrale, les conseillers municipaux et les maires constituent la ligne de front des aspirations et attentes des citoyens, permettant au député de mieux se consacrer à sa mission de représentation nationale. En outre, la rencontre annuelle entre Parlementaires et élus locaux est une tribune idéale d'interpellation du gouvernement sur les contraintes du développement local. Avec l'appui du PNUD, la rencontre est organisée par la présidence de l'Assemblée Nationale, l'AMBF et l'ARBF. Elle se tient chaque année à Ouagadougou et regroupe l'ensemble des Députés, les maires et les Présidents de Conseils Régionaux. De même, les maires, conseillers municipaux et membres des CVD contribuant aux activités administratives appuient les Hauts-Commissaires et les Préfets dans leurs missions de représentants du gouvernement.

### Stratégie mise en œuvre et savoir-faire mobilisés :

- Grâce à la maîtrise du contexte et des acteurs, la conciliation, la négociation et l’instauration du dialogue entre parties prenantes ont été privilégiées dans l’arbitrage des conflits. Cette action de conciliation est quotidiennement assurée dans les villages par les conseillers municipaux et les responsables des CVD,
- Le recours aux mécanismes traditionnels de conciliation (autorités coutumières, religieuses, « parenté à plaisanterie »)
- Des sorties de sensibilisation dans les villages sur les enjeux de la gestion foncière.
- La mise en place d’un cadre de concertation relatif aux conflits fonciers impliquant tous les acteurs : représentants de propriétaires terriens, des exploitants, des éleveurs, élus et représentants des services techniques et des forces de sécurité,
- « Occupation du terrain » : en tant que maire, le fait d’être au-devant la scène m’a permis d’éviter le pire. Par exemple :
  - en 2008 ma présence a empêché le lynchage d’un usager de la route suite à un accident de circulation.
  - en juillet 2014, l’incendie du commissariat de police de Houndé par des manifestants aurait pu être évité si les unités spéciales de police étaient intervenues à temps. Avec l’appui des notables nous avons réussi une action dissuasive des foules la veille. En effet, dans la nuit du 29 juillet plus d’un millier de personnes s’en prend au commissariat de police pour tenter de lyncher deux jeunes filles (élèves de 4ème et 3ème) accusées d’une prétendue tentative d’enlèvement d’enfants. Alerté par le commissaire, nous avons réussi après deux heures de tractations à obtenir la dissipation de la foule. Au cours de la nuit, les accusées et leur mère furent déférées à Boromo (au Tribunal de Grande Instance). Par contre, notre appel exigeant un renfort des forces de sécurité au petit matin ne fut hélas entendu ; les assaillants revinrent plus nombreux le 30 juillet et le commissariat partit en flamme.

### **Reddition des comptes aux habitants**

Plusieurs initiatives permettent aux élus de rendre compte de leur action aux populations, de recueillir leur sentiment sur la conduite de la collectivité et d’assurer une traçabilité des activités menées. On peut citer :

- La tenue d’assemblées générales avec les citoyens : ces sont rencontres avec les couches sociales du centre urbain (coutumiers, représentants de confessions religieuses, représentants d’OSC, de jeunes et femmes) qui permettent de faire le point de l’action municipale et de recueillir l’état d’esprit des populations,
- Les tournées de concertations dans les villages : les élus (maire et adjoints, conseillers municipaux) entretiennent un dialogue avec les populations du monde rural autour de la vie de la commune. Ces rencontres servent de cadre d’information et de sensibilisation.
- Les émissions radiodiffusées (annonces, interviews, émissions interactives, etc.) et les reportages de la presse, permettent de rendre compte aux populations des activités menées (décisions prises en conseil municipal, initiatives en cours ou questions sensibles du moment)

- L'incitation à la participation du public aux sessions du conseil municipal. Devant le faible engouement du public vis-à-vis des sessions du conseil municipal (les dispositions du CGCT rendent publiques les sessions des conseils de collectivités), des leaders d'opinion et représentants d'OSC sont souvent ciblés et invités expressément aux sessions du conseil municipal.

**Stratégie mise en œuvre et savoir-faire mobilisés :**

- Ouverture d'un poste de chargé de communication à la mairie et mise en place d'une cellule de pilotage
- Contrat de prestation de service avec la Radio Evangile Développement,
- Ciblage des structures citoyennes représentatives et des leaders d'opinion.

Les actions entreprises en matière de gouvernance territoriale ont contribué à un apaisement social dans la ville de Houndé (ville jadis marquée par des crises multifformes). En milieu rural, elles sont réductrices des conflits fonciers et cultivent l'esprit d'appartenance à une même communauté (l'espace communal créé en 2004 est constitué du centre urbain auquel sont rattachés 15 villages).

# Conditions ayant permis des acquis majeurs et les contraintes rencontrées ayant limité

## Conditions ayant permis des acquis majeurs

### Facteurs Internes à la commune

- Une équipe d'élus disponibles et complémentaires :
  - Le maire et ses deux adjoints sont tous résidents, le 1<sup>er</sup> adjoint est un jeune et la 2<sup>ème</sup> adjointe est une femme,
  - Délégation des pouvoirs aux adjoints au maire en fonction du profil de chacun d'eux : le premier adjoint contractuel du trésor (occupation du domaine public et suivi du recouvrement des recettes, gestion foncière, suivi des associations de jeunesse, sport, etc.), la 2<sup>ème</sup> adjointe attachée des affaires sociales (secteurs sociaux, assistance sociale, suivi des associations féminines),
  - En fin de mandat, ils ont tous été reconduits à leurs postes suite aux élections locales de décembre 2013, de même que deux présidents de commissions permanentes. Cette stabilité est également de mise au niveau du personnel (une seule démission entre 2006 et 2014).
- Réforme de l'administration municipale pour prendre en compte les nouvelles compétences, renforcement du personnel (négociation pour une mise à disposition d'agents de l'Etat, recrutement d'agents communaux)
- Un conseil de collectivité qui joue bien sa partition : bon taux de participation aux sessions, bonne cohésion malgré la différence de partis politiques
- Une bonne collaboration avec les services déconcentrés de l'Etat (services techniques et forces de sécurité).

### Facteurs Externes à la commune

Les résultats auxquels nous sommes parvenus ont été possibles grâce à l'accompagnement des partenaires. Il est utile de préciser que l'appui de ces partenaires concerne la réalisation des infrastructures et équipements, les dépenses de fonctionnement étant entièrement supportées par les ressources propres de la commune. On peut citer :

- L'ONG espagnole Medicus Mundi de Castilla la Mancha : mise en œuvre de projets au profit des secteurs sociaux (éducation, santé, eau potable, promotion de la femme),
- La SNV (Organisation néerlandaise de développement) : a appuyé la concertation des acteurs de l'enseignement primaire,
- La GIZ : appui à l'élaboration d'outils de développement (PCD, PCD-AEPA, PSA, PSGOM, SCCCHA), appui à la maîtrise d'ouvrage communale en eau et assainissement, études, élaboration et mise en œuvre de projet en eau et assainissement

- L'ONG Eau Vive : appui à la maîtrise d'ouvrage communale en eau et assainissement, appui à la gestion du réseau urbain d'eau potable, élaboration et mise en œuvre de projet en eau et assainissement
- La coopération décentralisée :
  - La coopération entre les Régions Hauts-Bassins et Rhône Alpes : son outil financier (l'ARD) contribue aux financements de projets au profit des communes membres. A Houndé, l'ARD a cofinancé le centre des services sociaux où siège l'état-civil.
  - Le jumelage-coopération Albacete d'Espagne et Houndé : a permis de construire des infrastructures au lycée municipal de Houndé
  - Le jumelage-coopération Saint Fons de France et Houndé : a permis la réalisation d'un projet d'approvisionnement en eau et d'assainissement en milieu rural.
  - Les associations et ONG : l'ASAO qui a cofinancé la construction de 3 CEG dans les villages ; l'Association Anne Marie Sas qui a réalisé des salles de classes au Secteur 5 de Houndé.

## Contraintes rencontrées ayant limité l'action de la collectivité

### Sur le plan financier :

*Lourdeur bureaucratique du circuit de la dépense :*

Un vrai parcours combattant qui va du contrôle financier (localisé à Houndé) à la Direction Générale des Marchés Publics (à Ouagadougou) en passant par la personne responsable des marchés (à Bobo-Dioulasso). Le circuit de la dépense comprend 4 acteurs étatiques : (i) Contrôle financier, (ii) Personne responsable des marchés, (iii) Direction générale des marchés et (iv) Receveur municipal. Cette réglementation des marchés publics réduit fortement le principe de l'autonomie de gestion de la collectivité et impose une faible absorption des crédits. En outre, elle est peu conforme à l'esprit de la décentralisation, les acteurs économiques qui contribuent à la recette municipale n'ayant pas la capacité de soumissionner aux marchés de la commune.

### Sur le plan règlementaire :

La tutelle comprend de nombreuses dispositions qui réduisent la marge de manœuvre des pouvoirs locaux : approbation, autorisations préalables, contrôle de légalité, etc. Par exemple après l'approbation du budget par la commission technique régionale, une autre commission doit approuver le plan de passation de marchés avant toute exécution. Une fois cela effectif, certaines dépenses (acquisition de véhicule) exigent une autorisation expresse du ministre chargé des finances.

En matière de transfert de compétences et de ressources, les décrets et arrêtés interministériels s'imposent à tous les départements ministériels concernés. Cependant le mode opératoire varie d'un ministère à l'autre. Ainsi donc le MENA et la Santé transfèrent des crédits aux communes pour la réalisation de forages (respectivement pour complexes scolaires et les CSPS) alors que le ministère en charge de l'eau trouve que les faibles capacités des communes ne permettent pas à celles-ci de gérer des marchés de forages.

### **Sur le plan institutionnel :**

- Les plans locaux de développement ne sont pas considérés par les ministères dont les interventions ne sont pas conformes aux priorités des outils locaux,
- On constate une faible mise en œuvre de la déconcentration des services de l'Etat qui devrait venir en accompagnement des collectivités. En matière d'approvisionnement en eau potable par exemple, il n'existe pas de services déconcentrés de l'Etat au niveau communal et provincial.

Les services étatiques locaux quand ils sont sollicités par les communes exigent des prises en charges à celles-ci arguant un manque de ressources.

- Un faible pilotage du processus de décentralisation par le gouvernement d'où un rythme différent dans la mise œuvre des politiques sectorielles (transferts non effectifs dans l'éducation préscolaire, timide au niveau de la santé).

### **Les pesanteurs sociales :**

L'un des principes clés de la décentralisation repose sur la responsabilisation de la communauté pour les questions concernant ses conditions d'existence. Au Burkina les élus ont souvent des initiatives pertinentes mais qui ne bénéficient pas de l'adhésion des populations concernées. Attentisme, assistanat et analphabétisme sont ces principales contraintes socioculturelles qui freinent l'action de la décentralisation d'où l'important défi à relever en terme d'appropriation des initiatives de développement local par l'ensemble des acteurs.

# Conclusion

La commune de Houndé a connu une avancée significative entre 2006 et 2014. Le conseil de collectivité a fonctionné de façon continue conformément aux normes et l'administration municipale suite à diverses mesures de renforcement de l'offre des prestations à la satisfaction des usagers.

Dans l'exercice de la maîtrise d'ouvrage, celui-ci est effectif dans des secteurs tels que l'éducation et l'eau potable et assainissement où Houndé est souvent cité en exemple.

Tout en réalisant des avancées sur l'accès des populations aux services sociaux, des nombreux efforts ont été fournis en matière de renforcement de l'administration municipale et de recouvrement des recettes propres, malgré des contraintes inhérentes à l'exercice de tutelle et des pesanteurs socioculturelles.

Elle a réussi un partenariat riche et dynamique à l'origine de plusieurs projets dont certains sont toujours d'actualité malgré le changement intervenu depuis l'insurrection d'octobre 2014.





FICHE N°  
3/4



# Les pratiques de coopération transfrontalière au Bénin

Sur la base des expériences de l'ABEGIEF et l'AMFB

Christophe MESTRE

Marcel BAGLO

Oumarou LAFIA BOUBAKARI

Fiche de capitalisation  
Mars 2017





# Sommaire

<b>Le contexte des espaces frontaliers au Bénin.....</b>	<b>66</b>
Un dispositif institutionnel en évolution.....	67
L'Agence Béninoise de Gestion Intégrée des Espaces Frontaliers.....	67
La Politique Nationale de Développement des Espaces Frontaliers.....	68
<b>Le rôle des communes et de la coopération transfrontalière dans le développement et la sécurisation des espaces frontaliers.....</b>	<b>69</b>
Assurer la sécurité des citoyens des espaces frontaliers dans une démarche de subsidiarité active.....	69
Rendre leur dignité aux citoyens des espaces frontaliers.....	70
Développer la coopération transfrontalière à partir de ce qui unit.....	70
Développer une diplomatie préventive locale.....	71
Renforcer le rôle des collectivités territoriales dans les processus de gestion de la sécurité.....	72
<b>Conclusion : une démarche de gestion des espaces frontaliers basée sur la proximité.....</b>	<b>73</b>

# Le contexte des espaces frontaliers au Bénin

Partageant avec ses voisins le Nigéria, le Niger, le Burkina Faso et le Togo plus de 2000 km de frontières, le Bénin est un pays qui a consenti d'importants efforts sur les plans institutionnel et financier au cours des dix dernières années pour la sécurisation et le développement de ses espaces frontaliers regroupant 36 des 77 communes du pays. Conscients des défis de bon voisinage et des liens historiques découlant des aires culturelles transfrontalières, des dynamiques d'intégration régionale par la coopération transfrontalière (d'initiative locale) sont promues par l'Agence Béninoise de Gestion Intégrée des Espaces Frontaliers.

*Jusqu'à un passé récent, les zones de frontière étaient des espaces « marginalisés et les populations y sont laissées pour compte, dépourvues de tout programme consistant de développement. Comparativement au reste du pays, le niveau d'accès de ces populations aux services socio-collectifs de base est très faible. Le niveau d'enclavement est tel, que les populations ont plus facilement accès aux marchés des pays limitrophes qu'aux marchés des grands centres de consommation au Bénin pour l'écoulement de leurs productions. La circulation monétaire dans ces milieux n'est pas à la hauteur des enjeux, preuve d'un niveau marginal de bancarisation alors que dans les segments frontaliers de l'Est la domination de la monnaie nigériane (Naira) est manifeste.*

*Le maillage territorial des unités de Forces de Défense et de Sécurité (FDS) est insuffisant et l'excentricité des postes actuels n'offre pas un niveau adéquat de sécurisation des espaces frontaliers. Dans la plupart de ces unités, les conditions de vie et de travail des agents de sécurité restent assez précaires, ce qui affecte la disponibilité de ces agents et l'offre de service aux populations »<sup>15</sup>.*

La frontière a été perçue depuis l'indépendance comme une « barrière ». En conséquence, le développement du pays a été conçu à partir du centre, et les espaces périphériques ont été oubliés, laissés à eux-mêmes, ce qui a amené à leur sous-développement comparativement au reste du pays, leur enclavement et au développement de la délinquance et de l'impunité. Paradoxalement, la grande partie des ressources forestières, fauniques, agricoles et minières sont concentrées dans ces espaces frontaliers. Ces espaces de grandes potentialités, de grandes productions et de grande pauvreté suscitent des convoitises géopolitiques à tel point que certains villages sont administrés par exemple par le Nigéria, du fait de la non maîtrise par le Bénin de certains segments de ces zones frontalières.

---

<sup>15</sup>AGEBIEF, Rapport national sur l'état des frontières et des espaces frontaliers en République du Bénin, rapport de gestion 2014.

## Un dispositif institutionnel en évolution

Depuis les indépendances, la gestion des espaces frontaliers a été confiée à l'Institut National Cartographique (devenu ensuite IGN) avec un mandat principal de délimitation et de démarcation des frontières avec les pays limitrophes.

Il a fallu attendre 2007, pour que la gestion de la frontière soit « élevée au rang des priorités nationales et consignée dans les orientations stratégiques de développement du Bénin (...). Cette priorité fut réaffirmée dans le document de Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (SCRIP) et dans le Programme d'Action Prioritaire (PAP) du Gouvernement »<sup>16</sup>.

C'est dans ce cadre qu'a été créée le 31 décembre 2009 la Commission Nationale des Frontières, comme organe consultatif réunissant les ministères sectoriels. Elle a été dotée d'un secrétariat permanent sans autonomie financière.

C'est sur les bases de cette évolution politique et institutionnelle que s'est tenu à Cotonou du 18 au 20 janvier 2011 le premier forum national sur la gestion intégrée des frontières internationales du Bénin.

Ce forum a débouché sur trois grandes évolutions :

- La transformation en 2012 du Secrétariat Permanent de la Commission Nationale des Frontières en Agence Béninoise de Gestion Intégrée des Espaces Frontaliers (ABEGIEF),
- L'élaboration d'une Politique Nationale de Développement des Espaces Frontaliers (PNDEF)
- La définition d'un Programme National de Gestion Intégrée des Espaces frontaliers (PNGIEF)

## L'Agence Béninoise de Gestion Intégrée des Espaces Frontaliers

L'ABEGIEF est un établissement public à caractère administratif, scientifique et technique qui a pour mission « d'impulser, de promouvoir et de coordonner des activités de gestion intégrée des espaces frontaliers de la République du Bénin par la mise en œuvre des directives, politiques et programmes panafricains, régionaux, sous régionaux et nationaux relatifs aux frontières internationales et à la coopération transfrontalière d'initiative étatique et locale »<sup>17</sup>.

En 2014, l'ABEGIEF disposait d'un budget propre d'un peu plus de 3 milliards de FCFA (environ 500 000 euros), et d'un personnel permanent d'une vingtaine d'agents (hors personnel d'appui) incluant des civils et paramilitaires.

---

<sup>16</sup> idem

<sup>17</sup> idem

## La Politique Nationale de Développement des Espaces Frontaliers

La PNDEF est basée sur la vision suivante « *faire des zones frontalières de véritables espaces de développement durable et de bon voisinage avec les pays limitrophes, espaces où les conditions de vie des populations sont nettement améliorées* ».

Elle est structurée autour de quatre axes stratégiques :

- Renforcer la défense de l'intégrité du territoire national et la sécurisation des espaces frontaliers
- Réduire la pauvreté et améliorer la qualité de vie des populations frontalières
- Développer la coopération transfrontalière pour consolider les relations de bon voisinage et l'intégration régionale et panafricaine
- Renforcer les capacités et l'influence de l'ABEGIEF sur la gouvernance territoriale dans les espaces frontaliers.

La politique définie et mise en œuvre par l'ABEGIEF est caractérisée comme :

- **Une politique territoriale**  
La frontière est conçue non pas comme une ligne ou comme une barrière mais comme un *continuum* territorial, une sorte d'aire culturelle partagée par deux ou trois Etats en fonction des segments frontaliers comme Nigéria-Niger-Bénin, Burkina-Bénin-Togo, tout comme on a aussi des aires culturelles binationales.
- **Une politique intégrée**  
L'ensemble des problématiques étant liées (sécurité, accès aux services sociaux, développement économique, développement culturel...), la politique est conçue comme une politique intégrée et non pas la somme de politiques sectorielles.
- **Une politique basée sur la prise en compte des acteurs dans leur diversité**  
Enfin, la base de la politique est la prise en compte des acteurs locaux : citoyens et leurs organisations, autorités religieuses, autorités traditionnelles, services déconcentrés de l'Etat, élus locaux... qui sont à la fois les acteurs et les bénéficiaires de la politique de développement des espaces frontaliers.

# Le rôle des communes et de la coopération transfrontalière dans le développement et la sécurisation des espaces frontaliers

Dans la politique impulsée par l'ABEGIEF, le rôle des collectivités territoriales et des pays riverains est de premier plan et incarné en particulier par la création en 2014 de l'Association Béninoise des Communes Frontalières (ACBF) qui regroupe les 36 communes frontalières du pays et est devenue un partenaire clef de l'ABEGIEF.

La démarche mise en place repose sur plusieurs principes qui se déclinent en actions opérationnelles, dans une démarche progressive :

## Assurer la sécurité des citoyens des espaces frontaliers dans une démarche de subsidiarité active

L'ABEGIEF a commencé son labeur, en lien avec les communes béninoises en sécurisant les espaces frontaliers.

Ceci passe par la construction de commissariats et de gendarmerie, la remise de matériel roulant, la création d'une unité spéciale de surveillance des frontières (USSF) et la déconcentration budgétaire au bénéfice des forces de sécurité afin qu'elles aient les moyens de remplir leurs fonctions.

Ceci s'est fait dans une démarche où les forces de sécurité (gendarmerie et police) sont placées sous l'autorité du maire et lui rendent compte régulièrement. Le maire est ainsi en contact quotidien avec les chefs de brigade de la gendarmerie et les commissaires de police sans avoir à passer ni à se référer au niveau central<sup>18</sup>.

Cette territorialisation de la politique de sécurité publique sous l'autorité des maires et dans une relation directe entre commune et forces de sécurité publique est l'expression d'une réelle subsidiarité active en faveur des communes, gage d'efficacité et d'efficience administrative.

---

<sup>18</sup>Le préfet jouit d'un pouvoir de réquisition sur la gendarmerie et la police nationales. La réquisition de l'armée relevant du ministre de la défense

## Rendre leur dignité aux citoyens des espaces frontaliers

Les villages, les arrondissements frontaliers, oubliés par l'administration centrale, jamais recensés, souvent dans l'ignorance de leur pays de rattachement et *a fortiori* exclus des bénéfices des investissements publics, sont l'objet d'une politique de « *rattrapage* » de l'investissement public. Ceci sur le plan scolaire par la construction d'écoles, la dotation de personnel enseignant, la mise en place de cantines scolaires et le transfert des enfants des écoles coraniques vers les écoles de la République. Dans le domaine de la santé, outre les infrastructures, l'ABEGIEF organise des campagnes de consultations médicales foraines avec des spécialistes venant de Cotonou. De la même manière sur le plan économique des formations, des appuis matériels en moyens de production (moulins, râpeuses, presseuses...), des investissements en équipements marchands (hangars sur les marchés) ou productifs (motopompes pour le maraichage) sont réalisés au bénéfice des groupements féminins.

Ces actions, mais aussi d'autres en matière d'accès à l'eau potable, d'accès à l'énergie etc. sont réalisées sur les financements des ministères sectoriels concernés. Elles sont conçues et réalisées en étroite concertation avec les communes concernées. Elles visent à rendre leur dignité et leur fierté d'être béninois aux habitants de l'espace frontalier, pour qu'ils soient en capacité d'être de réels interlocuteurs des citoyens des pays limitrophes.

## Développer la coopération transfrontalière à partir de ce qui unit

Le développement des relations entre les collectivités territoriales frontalières est né à la fois de la volonté des maires de contribuer au développement de l'espace frontalier et de l'ABEGIEF de rapprocher les populations des deux côtés de la frontière.

La démarche a été ici de partir de ce qui unit les habitants des deux côtés de la frontière, c'est à dire la langue.

L'ABEGIEF a organisé depuis le début des années 2000 des forums linguistiques binationaux dans les principales aires ethnolinguistiques des espaces frontaliers (Boo, Baatonu, Yoruba-Nago sur la frontière avec le Nigeria) regroupant autorités traditionnelles, autorités religieuses, forces de sécurité, élus locaux pour qu'ils puissent traiter entre eux, dans leur langue, des questions qui les concernent directement. Ces forums, dont certains ont réuni plusieurs centaines de personnes pendant plusieurs jours, ont débouché sur la mise en place de cadres de concertation informels mais réguliers entre autorités traditionnelles, autorités religieuses, forces de sécurité et élus locaux.

C'est ainsi que les forces de sécurité du pays Boo, nigérianes et béninoises se réunissent tous les mois, alternativement dans chacun des deux pays tout comme les autorités traditionnelles et religieuses. De même les élus des collectivités territoriales du pays Boo se retrouvent dans une plateforme binationale informelle.

Cette coopération transfrontalière vise à renforcer les liens entre les citoyens et leurs organisations au sein des espaces frontaliers et à mettre en place des coopérations opérationnelles sur des sujets d'intérêt commun.

Par exemple, le gouvernement béninois a investi dans la réalisation d'un axe routier international Togo – Bénin – Nigeria passant par la commune béninoise de Ségbana frontalière du Nigeria. Mais cet axe butait sur la réfection d'un pont en territoire nigérian que la commune nigériane concernée ne parvenait pas à réaliser. Pour résoudre ce problème la commune de Ségbana a mobilisé ses équipements pour construire le pont et le remblai de la route d'accès à celui-ci en territoire Nigérian.

Ceci a été réalisé par les collectivités territoriales sans avoir à demander l'autorisation au niveau central ni à Cotonou ni à Abuja.

## Développer une diplomatie préventive locale

Cette pratique de la coopération transfrontalière, plus importante pour les communes que la coopération décentralisée Nord – Sud, a contribué à forger le concept de « *diplomatie préventive locale* », qui s'entend comme suit : « *La Diplomatie Préventive Locale (DPL) est un processus de prévention et de gestion des conflits locaux qui opposent des territoires et acteurs locaux évitant d'une part, toute forme d'escalade susceptible de mettre en danger les espaces frontaliers de part et d'autre de la ligne frontière et d'autre part, la transformation d'un conflit de portée locale transfrontalière en un conflit entre les Etats* »<sup>19</sup>.

De multiples exemples montrent le succès de cette démarche d'intégration :

- Les autorités locales nigérianes ont retrouvé dans leurs archives un document de la période coloniale attestant qu'un village disputé entre les deux pays faisait partie intégrante du territoire béninois de l'actuelle commune de Nikki et l'ont remis aux autorités béninoises contribuant ainsi à améliorer la délimitation de la frontière au bénéfice du Bénin
- Les forces de défense et de sécurité (FDS) des deux pays se sont mises d'accord pour coordonner leurs actions de lutte contre la délinquance transfrontalière, de manière à éviter que les indélébiles ayant commis des actes criminels au Bénin ne prennent refuge au Nigeria et vice versa. Les FDS du pays limitrophe poursuivent les délinquants qui tentent de se réfugier et les remettent au FDS du pays où ils ont commis leurs méfaits.
- Régulièrement des missions béninoises ou nigérianes se retrouvent sur le territoire du pays limitrophe par erreur de navigation. Cela a été le cas avant les élections présidentielles béninoises pour une brigade de la LEPI (brigade d'actualisation de Liste Electorale Permanente Informatisée), qui a été arrêtée par les autorités nigérianes et incarcérée au Nigeria.

Le maire de Segbana informé de cette situation s'est rendu directement au Nigeria et a obtenu leur libération immédiate et a pu les ramener en territoire béninois.

Une intervention administrative, réalisée le jour même par l'ABEGIEF auprès des autorités centrales béninoises a obtenu une réponse un mois et demi plus tard qui demandait... des informations complémentaires avant d'intervenir auprès des autorités nigérianes.

Sans l'intervention du maire de Segbana et la coordination entre les élus des deux côtés de la frontière, la brigade de la LEPI serait restée plusieurs mois incarcérée au Nigeria envenimant ainsi les relations entre les deux pays.

- Les autorités locales et les FDS se sont mises d'accord que tous les véhicules appartenant à le CEDEAO pouvaient circuler librement de part et d'autre de la frontière entre le Bénin et le Nigeria, et devaient être exemptés de toutes les

---

<sup>19</sup> idem

tracasseries habituelles. Ceci a permis de renforcer les flux économiques entre les deux pays. La dynamique est la même pour le transit des personnes qui a été facilité.

La Diplomatie Préventive Locale, basée sur le principe que « *tout problème peut être réglé par un coup de fil de l' élu local à son homologue de l'autre côté de la frontière* » est un acquis essentiel dans la transformation de l'espace frontalier d'une barrière à un pont entre les deux pays.

## **Renforcer le rôle des collectivités territoriales dans les processus de gestion de la sécurité**

Enfin, en toile de fond du renforcement du rôle des autorités locales dans le gestion des espaces frontaliers, et dans l'approfondissement de la relation entre élus, forces de défense et de sécurité et autorités traditionnelles et religieuses, le rôle des élus locaux est encore renforcé avec la définition en cours de Plans Locaux de Sécurité (PLS) inclus dans les Plans de Développement Communaux (PDC).

Ces PLS vont encore plus loin dans la subsidiarité en confiant un rôle de premier plan aux chefs de village et aux chefs d'arrondissement qui ont en charge le suivi des flux des personnes qui s'installent ou partent du territoire.

C'est ainsi que les collectivités territoriales des deux côtés de la frontière mettent en place un véritable travail de renseignement territorial permettant d'identifier les poches de radicalisation, de suivre les personnes suspectes et de les faire appréhender ou expulser par les forces de défense et de sécurité.

# Conclusion : une démarche de gestion des espaces frontaliers basée sur la proximité

La démarche mise en œuvre à l'initiative de l'ABEGIEF est une démarche territoriale, intégrale et multi-acteurs de gouvernance territoriale nationale et internationale.

Elle est basée sur le rôle prééminent des élus locaux qui assurent la coordination et la mise en cohérence des actions des différents acteurs sur le territoire de leur commune et en lien avec leurs homologues de la commune frontalière.

Les élus locaux sont ainsi les véritables représentants de l'Etat central, organisant l'intégration des forces de défense et de sécurité nationales, assurant le développement des relations entre les habitants des deux côtés de la frontière (organisation de tournois sportifs...) et entre les différents corps constitués (sécurité, religieux, chefferies...).

Les élus locaux assument ici des compétences dans le domaine du développement économique et social, de la sécurité et la diplomatie locale, confirmant le rôle essentiel du niveau local.





FICHE N°

4/4



Crédit photo : Delta-C

# La décentralisation, un facteur d'amélioration des services rendus aux citoyens

Le cas de la commune de Pélengana (Mali)

Youssou DIARRA

Cheick Fanta Mady KEITA

Mamadou KEITA

Christophe MESTRE

Fiche de capitalisation  
Mars 2018





# Sommaire

Sigles et acronymes .....	78
<b>Introduction.....</b>	<b>79</b>
<b>Évolution de la commune rurale de Pelengana .....</b>	<b>80</b>
Évolution historique de Pelengana .....	80
Évolution démographique.....	81
<b>Résultats positifs de l'action communale.....</b>	<b>82</b>
Accroissement du budget municipal.....	82
Amélioration du recouvrement fiscal.....	83
Amélioration des ressources humaines.....	85
Amélioration de l'archivage .....	86
Amélioration de la gouvernance locale à travers les restitutions publiques et les redditions des comptes.....	86
<b>Les effets positifs de l'action communale sur les services sociaux de base, l'état civil et l'économie locale.....</b>	<b>87</b>
Éducation.....	87
Santé .....	89
État civil .....	90
Infrastructures économiques.....	91
<b>Conditions ayant permis d'obtenir ces acquis.....</b>	<b>92</b>
Facteurs internes à la commune.....	92
Stabilité des élus et du personnel.....	92
Facteurs externes à la commune .....	93
<b>Conclusion .....</b>	<b>94</b>

## Sigles et acronymes

<b>AIADD</b>	Aide Intégrée Au Développement Durable
<b>ADARS</b>	Appui Direct à l'Amélioration des Rendements Scolaires
<b>ALPHALOG,</b>	Association Libre pour la Promotion de l'Habitat et du Logement
<b>AME</b>	Association des Mères d'Enfants
<b>ANICT</b>	Agence National d'Investissement des Collectivités Territoriales
<b>APSRU</b>	Association pour la Promotion du Secteur Rural et Urbain de Pelengana
<b>ASACO</b>	Association de Santé Communautaire
<b>BNCE</b>	Bureau National Catholique de l'Enfance au Mali
<b>AMAPROS</b>	Association Malienne pour la Promotion du Sahel
<b>CGS</b>	Comité de Gestion Scolaire
<b>CSCOM</b>	Centre de Santé Communautaire
<b>EDUCO/ INTERVIDA</b>	Education Coopération
<b>ENDA</b>	Environnement et Développement Tiers Monde
<b>GAAS</b>	Generally Accepted Auditing Standards
<b>GRADEM</b>	Groupe de Recherche d'Action de Droit de l'Homme
<b>STD</b>	Service Technique Déconcentré
<b>LUX DEV</b>	Luxembourg Development
<b>ONG</b>	Organisation Non Gouvernementale
<b>PACT</b>	Programme d'Appui aux Collectivités Territoriales
<b>PADRE</b>	Programme d'Appui à la Décentralisation et la Reforme de l'Etat
<b>RGPH</b>	Recensement Général de la Population et de l'Habitat
<b>SCAC</b>	Service de Coopération et D'Action Culturelle de l'ambassade de France
<b>TDRL</b>	Taxe sur Développement Régional et Local
<b>US</b>	Université de Ségou
<b>AIADD</b>	Aide Intégrée Au Développement Durable

# Introduction

Le présent rapport porte sur la capitalisation des pratiques de la décentralisation de la Commune de Pélangana. Sa production s'inscrit dans le cadre d'un Programme d'Appui à la Décentralisation, initié par le SCAC. La mise en œuvre de ce programme de plaidoyer en faveur de la décentralisation est assurée par le CIEDEL en coopération avec DELTA-C.

La mission de plaidoyer en faveur de la décentralisation pour laquelle les partenaires CIEDEL/DELTA-C ont été sollicités, vise à préparer un plaidoyer pour la décentralisation, en se basant sur les réussites d'un panel de collectivités maliennes et étrangères dont l'objectif est de contribuer à lever les freins et inquiétudes, notamment au sein de l'administration de l'Etat.

Cette capitalisation porte sur l'appréciation des avancées considérables remarquées dans la commune de Pelengana à l'issue des transferts des compétences dans le domaine de la santé, éducation, eau et assainissement etc.

Ce document s'articule autour de quatre points essentiels : le premier porte sur l'évolution de la commune, le deuxième point sur les résultats de l'action communale, le troisième point traite les effets positifs de l'action communale sur les Services sociaux de base (éducation, santé) ; Quant au quatrième point, il concerne les conditions ayant permis d'obtenir ces acquis.

# Évolution de la commune rurale de Pelengana

## Évolution historique de Pelengana

La Commune de Pelengana tire son origine du village de Pélengana qui remonte au règne de Mamari dit Biton COULIBALY (1710-1755). Une tradition populaire dit que la zone de Ségou « Ségou Dugu » renferme trois vaillants villages (« Ségou Gana Dugu Ye Sabaye »): Pélengana, Wélengana et Konodimini ».

Autrefois, lieu de passage des « Koulé », ethnie spécialisée dans la coupe des arbres dont les descendants finirent par se stabiliser sur les lieux, l'ancien village actuel recevra Kanubagnuma BARRY envoyé par Biton COULIBALY comme représentant de son pouvoir. D'abord village guerrier, Pélengana finit par être la capitale du royaume au temps du pouvoir « Tonjon » avec comme souverain Yoro dit Kanubagnuma Barry (1760 – 1763).

Sous la dynastie N'Golossi (1766 – 1861) le village prit des proportions étendues surtout à cause de ses terres cultivables. En effet Torokoro Mari DIARRA, roi de Ségou (1850 – 1856) après avoir noué un mariage avec une femme de Pélengana attribuera des superficies appréciables aux gens de Pélengana pour l'agriculture.

Dans la période de l'occupation des Toucouleurs (1861 – 1890), pour se soustraire de l'hégémonie d'El Hadji Oumar, certains notables ont opté pour l'exil vers le Bélédougou, la zone de Kignan et vers Diénan (Bla).

Sous l'occupation française (1890 – 1960), Pélengana a été intégré au « Kafo » de M'Péba qui allait du Bani à N'Gama. Au moment du découpage de la décentralisation, Pélengana était un village de l'arrondissement central de Ségou. Ce centre péri urbain s'est immensément étendu suite aux différents lotissements de l'administration de 1978 à 2003.

Enfin, c'est autour du village de Pélengana situé à quelques trois Kilomètres de Ségou sur la Route Nationale N° 6 (RN-6) que va se constituer la Commune Rurale de Pélengana qui compte, en plus du village de même nom, désigné chef-lieu, Vingt Sept (27) autres villages que sont : Pélengana Wèrè, Djigo, M'Benzana, Koukoun, Donzana, Banankourou, M'Péba, Kolotomo, Fahira, Banankoro, Welengana, Siridjankoro, Nèrèkoro, Ouessébougou, Fanzana, Bapho, Tiekélébougou, Marabougou, Diakoro, Dialabougou Wèrè, Mossokorobougou, Sémébougou Diawando, N'Tobougou, Dougadougou, Semébougou Peulhs, Soungobougou, Bandiougoubougou.

Sur le plan géographique, la Commune Rurale de Pélengana est limitée au Nord par le Fleuve Niger, à l'Est par les Communes de Markala et de Cinzana, au Sud par la Commune de Sakoïba et à l'ouest par la Commune Urbaine de Ségou.

## Évolution démographique

Selon le dernier Recensement Général de la Population et de l'Habitat (RGPH) de 2009, la population de la Commune de Pelengana est estimée à 56 259 habitants sur une superficie de 115 Km<sup>2</sup> dont plus de 18 000 habitants pour Pélengana Ville. La Commune a connu une évolution démographique rapide due à beaucoup de facteurs tels que la présence de l'Université à Ségou qui reçoit les étudiants du Nord, et sa proximité de la ville de Ségou. Selon les données récentes la population de la commune est estimée à 68 497 habitants en 2015.

Tableau 1 : évolution démographique de la commune

Années	Nombre d'habitants
1998	-
2007	53904
2008	55576
2009	56 259
2010	59087
2011	60878
2012	62717
2013	64604
2014	66538
2015	68497

# Résultats positifs de l'action communale

## Accroissement du budget municipal

La réforme de la décentralisation a contribué au renforcement de la capacité de mobilisation des ressources de la commune de Pelengana, qui a connu une augmentation considérable de son budget de fonctionnement et d'investissement. Nous enregistrons une évolution exponentielle des recettes de la commune, qui ont passé de 54 628 244 en 2009 à 576 419 200 en 2015, soit une augmentation de plus de 1000% en six ans. Cette évolution est le résultat des efforts de la commune pour mobiliser davantage les ressources. En dépit des difficultés liées à la mobilisation de certaines taxes et impôts, la commune a développé des stratégies qui lui ont permis d'atteindre, voire dépasser un taux de recouvrement de 82% (en 2014 et 92% en 2013). Pour atteindre ce niveau de recouvrement, elle a élaboré et mis en œuvre un plan de mobilisation des ressources fiscales, identifié et recensé les ménages et les entreprises pour faciliter la collecte de la TDRL et des autres taxes.

La commune a également mis en place un mécanisme de motivation des agents des services en charge de recouvrement à savoir, ceux des impôts, ceux de la gendarmerie, ceux de la perception, etc. à travers une dotation aux services techniques déconcentrés (STD). Cette dotation vise à garantir davantage la collaboration STD et leur engagement auprès de la commune.

Tableau 2 : Recettes communales

Années	Réalisation	Taux d'évolution interannuel	Taux d'évolution 2009 - 2015
2009	54 628 244		<b>1055%</b>
2010	194 428 605	256%	
2011	261 301 214	34%	
2012	331 776 067	27%	
2013	301 448 225	-9%	
2014	514 039 134	71%	
2015	576 419 200	12%	

## Amélioration du recouvrement fiscal

Les recettes (prévisions et réalisations) sur les infrastructures marchandes ont beaucoup évolué ces derniers temps à travers le recouvrement des recettes de location des boutiques et le droit sur le marché etc. En plus du marché hebdomadaire de Pelengana, il y'a eu la construction du marché à bétail de Banankoro dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par le CRS et la propriété a été transférée à la commune. Sa gestion est assurée par une coopérative sur délégation de la commune. Dans le cadre du partenariat public-privé, la construction d'une gare routière et la construction d'autres marchés dans la commune sont en perspectives.

Tableau 3 : Taux de recouvrement des ressources et son évolution

Années	Taux d'évolution interannuel	Taux d'évolution 1999 - 2014
1999	43%	90%
2000		
2001	63%	
2002	63%	
2003	68%	
2004	70%	
2005	54%	
2006	39%	
2007	43%	
2008	45%	
2009	76%	
2010	72%	
2011	73%	
2012	71%	
2013	92%	
2014	82%	

**Tableau 4 : Taux de recouvrement des ressources et son évolution**

Années	Total budget en recettes	Ressources transférées par l'État	Ressources propres	% de ressources propres	Observations
2000	39 015 496	8587108	30 428 388	78 %	
2001					
2002	79 637 654	29 412 715	50 224 939	63 %	
2003	97 858 080	22 668 934	75 189 146	77 %	Recette exceptionnel sur les opérations foncières
2004	57 201 537	22 885 107	34 316 430	60 %	
2005	96 903 142	39 424 328	57 478 814	59 %	Recette exceptionnel sur les opérations foncières
2006	73 931 449	25 375 605	48 555 844	66 %	
2007	49 851 206	12 471 144	37 380 062	75 %	
2008	52 939 461	11 303 260	41 636 201	79 %	
2009	54 628 244	15 407 679	39 220 565	72 %	
2010	194 428 605	158 127 640	36 300 965	19 %	
2011	265 301 214	226 133 402	39 167 812	15 %	
2012	331 776 067	298 513 292	33 262 775	10 %	
2013	301 448 225	248 332 236	53 115 989	18 %	
2014	514 038 634	457 264 727	56 773 907	11 %	
2015	576 419 200	527 880 840	48 538 360	8 %	

**NB :** L'augmentation significative du budget à partir de 2010 s'explique par la prise en compte dans le budget des salaires des enseignants de la commune. La prise en charge à travers un jeu d'écriture de ces salaires a gonflé les recettes et réduit la proportion des ressources propres de la commune dans le budget.

Pour atteindre ces résultats, la commune a développé les stratégies suivantes :

**Elaboration du plan annuel de mobilisation des ressources financières qui est axé sur :**

- Elaboration d'un plan de communication autour des impôts et taxes communaux qui vise à améliorer le cadre de mobilisation des ressources à travers les campagnes d'information et de sensibilisation des contribuables sur le civisme fiscal et l'importance de ces ressources sur le développement de la commune ;

- Adressage de la ville de Pelengana qui a permis à la commune de répertorier le potentiel fiscal, y compris celui des ménages et des acteurs économiques locaux (commerçant, opérateurs économique, transporteurs) ;
- Remise d'avertissement individuel à domicile (dotation des agents de recouvrement en carburant, équipement, augmentation des frais de recouvrements) ;
- Tenue de rencontre trimestrielle avec les services techniques déconcentrés impliqués dans le processus de recouvrement des taxes et impôts pour faire le point de la situation de recouvrement ;
- Identification et enregistrement des ménages par villages ;
- La publication lors des restitutions publiques du taux de recouvrement de la TDRL de chaque village et la motivation des acteurs de recouvrement et des villages qui mobilisent plus de taxes. Ainsi chaque année la commune prépare des cadeaux pour les villages qui payent régulièrement les taxes. Ces cadeaux sont décernés en présence de tous les villages le jour de la restitution publique. C'est une manière de mettre les villages en compétitions et les inciter à payer les taxes et impôts.
- La mise en place d'un mécanisme de motivation des agents des services en charge de recouvrement à savoir le Service des impôts, le Service de la gendarmerie, le Service de la perception etc. Cela à travers une dotation annuelle qui vise à garantir davantage leur collaboration et leur engagement auprès de la commune.

#### Renforcement des infrastructures marchandes porteuses de recette à travers :

- L'opérationnalisation de la location des boutiques du nouveau marché de bétail ;
- La construction du marché de Banankoro ;
- La réalisation de la gare routière (en perspective).

### Amélioration des ressources humaines

Comme le budget communal, les ressources humaines de la commune sont constamment en hausse (3 agents en 1999 et 27 agents en 2015) même si cette évolution se fait en dents de scies. L'organisation de l'administration communale demande l'existence d'un certain nombre de Services pour assurer son fonctionnement. L'effectif des agents des services de la commune s'élève à 25 agents repartis entre les catégories A, B, C, D et E, respectivement on compte un agent de catégorie A, 5 B, 2 C, 9 D et 8 E.

Tableau 5 : Évolution du personnel

Années	1999	2000	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16
Evolution du nombre d'agent	3	10	10	12	16	16	16	14	16	19	18	18	20	20	22	22	27	26

Cette croissance s'explique par la volonté de l'exécutif communal de rendre plus efficace les services aux citoyens à travers l'augmentation de l'effectif de l'équipe communale. Cette volonté a été concrétisée grâce à l'amélioration des recettes qui a permis d'augmenter la part des salaires dans le budget. A ce jour, le personnel municipal ne connaît pas de retard de salaire.

En plus du personnel communal, les bénévoles communautaires jouent un rôle important dans le développement économique et social de la commune de Pelengana. C'est grâce à la volonté de la commune que ce dispositif a vu le jour et est opérationnel. La mise en place de ce dispositif a pour objectif d'impliquer la population dans la prise en charge de certains services tels que l'accès à l'état civil à travers le bénévolat (agents de déclaration). Ce qui fait qu'une grande attention a été portée par la communauté au service d'état civil dont les prestations ont évolué ces dernières années (voir tableau 5). La hausse des prestations de l'état civil a également contribué à l'augmentation des recettes de la commune.

### **Amélioration de l'archivage**

A ce niveau, un agent de l'Etat a été mis à la disposition de la commune pour s'occuper des archives de celle-ci. Ce dernier ainsi que tous les agents de la mairie ont suivis des formations d'archiviste. Cette formation a été financée avec l'appui du PACT sur le fonds du projet « état civil » et le droit de tirage a servi à engager le formateur. Ce qui a permis à l'archiviste de créer un répertoire pour archiver tous les dossiers de la commune. Ainsi, les agents à leur niveau classent les dossiers dans une boîte et transmettent à l'archiviste pour qu'il puisse insérer dans le dispositif. Pour parvenir à ces résultats, la commune a procédé à :

- la création de fonds d'archives qui est voté chaque année pour renforcer le service et assurer son suivi/évaluation ;
- la construction d'une salle réservée aux archives de la commune ;
- la nomination d'un archiviste.

Aujourd'hui le nombre de dossiers archivés au niveau de la commune s'élève à 800 et celui de boîtes à archives est de 220.

### **Amélioration de la gouvernance locale à travers les restitutions publiques et les redditions des comptes**

La commune de Pelengana a fait de la restitution publique une priorité, qu'il organise tous les 31 Décembre pour permettre aux élus de rendre compte de leur action aux populations afin de recueillir leur sentiment sur la conduite de la collection des impôts et d'assurer une traçabilité dans la gestion du compte administratif des activités menées. Ces initiatives ont été concrétisées par l'organisation des journées de restitution depuis 2007 à travers :

- la tenue d'assemblée générale avec les citoyens qui regroupe les élus, les autres couches sociales du centre urbain et les villages à savoir les chefs coutumiers, les jeunes les femmes, les OSC etc. ;
- l'organisation des rencontres d'échanges, d'information et de sensibilisation dans les villages de la commune au cours desquelles le maire et ses adjoints entretiennent un dialogue avec les populations sur la gestion de la commune. Ces échanges permettent d'instaurer la communication et la transparence dans la gestion des affaires publiques, de mobiliser les citoyens autour des affaires publiques locales, de susciter l'émulation et l'esprit de bonne citoyenneté pour faciliter la mobilisation des ressources financières internes ;
- l'incitation à la population de participer à la vie publique locale à travers la participation aux sessions du conseil et à l'élaboration du budget municipal.

Ces actions entreprises en matière de gouvernance territoriale ont contribué à l'augmentation du taux de recouvrement des taxes qui atteignent les 82% par an depuis 2015. Elles ont également contribué à la réduction des conflits autour du foncier entre les communautés.

# Les effets positifs de l'action communale sur les services sociaux de base, l'état civil et l'économie locale

Le transfert de compétences consacre le principe de la gestion par les collectivités territoriales des attributions légales qui leur sont reconnues en vue d'une meilleure prise en charge des préoccupations de développement économique, social et culturel des populations.

La loi n°93-008 du 11 février 1993 modifiée, déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales, dispose en son article 4 que tout transfert de compétences à une collectivité doit être accompagné du transfert concomitant par l'Etat à celle-ci des ressources et moyens nécessaires à l'exercice normal de ces compétences. Ainsi, en matière des services sociaux de base, certains secteurs de développement ont été transférés aux collectivités tels que l'éducation, la santé, l'eau, hygiène assainissement, le sport, la culture, la jeunesse, etc. Il est utile de préciser que les ressources transférées aux communes ne suffisent pas pour prendre en charge les secteurs transférés, ce qui amène les communes à privilégier les ressources propres et les initiatives auprès des partenaires techniques et financiers.

Dans ce point précis, l'exercice ici portera sur les résultats et les effets de l'action de la Commune de Pélangana sur deux compétences sociales (l'éducation et la santé), sur l'état civil et l'économie locale.

## Éducation

Le constat montre clairement que la situation de l'éducation s'est sensiblement améliorée entre 1999 et 2015, malgré l'absence de données spécifiques sur le taux de scolarisation concernant Pélangana pour étayer ce constat. On dispose cependant de données sur certains autres indicateurs que sont : le nombre d'écoles, le nombre de salles de classes, le nombre d'enfants inscrits à l'enseignement primaire, le nombre d'enseignants, le nombre d'élèves par enseignant, le nombre d'élèves par classe et le nombre d'élèves par table banc. Leurs évolutions positives selon le tableau ci-dessous sont un témoignage éloquent des progrès réalisés par la Commune en la matière.

Les données du tableau font apparaître également que des efforts considérables ont été déployés au niveau communal pour rehausser les indicateurs de l'éducation. En effet, la Commune enregistre une nette évolution du nombre d'établissements scolaires (public et privé) qui ont passé de 39 à 63 avec une hausse du nombre d'élèves inscrits au primaire, passe de 9 614 élèves inscrit en 2009 à 11 763 en 2016. Le ratio élève/enseignant répond aux normes nationales avec une moyenne de 50 élèves par classe et par enseignant au niveau primaire. Le ratio nombre de table banc/élève est équilibré avec une moyenne de trois élèves par table depuis 2013 grâce à l'augmentation des salles de classes (de 155 en 2009 à 280 en 2016).

**Tableau 6 : Statistiques de l'école primaire de la Commune**

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Variation entre 2009 et 2016 en %
Nombre d'écoles	39	44	47	51	53	60	65	63 + publique /privé	+ 61 %
Nombre de salles de classe	155	178	190	213	234	268	263	280	+ 80 %
Nombre d'inscrit en primaire par an	9614	10411	11053	11023	11112	11549	11485	11763	+ 22 %
Nombre d'enseignants	212	314	337	271	294	362	363	353	+ 66 %
Nb élève par enseignant	46	34	33	41	38	31	32	29	- 37 %
Nb moyen d'élèves par classe	63	59	59	52	48	43	46	50	- 20 %
Nombre d'élèves par table banc	4	4	4	4	3	3	3	3	- 25 %

Pour atteindre ces résultats la Commune a procédé à la création de huit écoles publiques et la transformation de cinq écoles communautaires en écoles publiques pour améliorer davantage le taux de scolarisation. En 2016 la mairie a donné son avis favorable pour la création de cinq écoles privées qui sont en cours de création et d'installation. Ces infrastructures scolaires ont été réalisées avec le fonds de la Commune, le droit de tirage de l'ANICT, et l'appui des partenaires au développement comme ALPHALOG, INTERVIDA, CARE/AMAPROS, LUX DEV, GAAS MALI.

Dans la gestion des écoles communautaire, la commune assure la prise en charge partielle du personnel, intervient dans le recrutement et la gestion du personnel et suit les résultats scolaires. Les représentants de la communauté (conseil de village, parents d'élève...) avec l'animation de la commission éducation de la commune participent au suivi et à l'évaluation des activités scolaires, à la mobilisation des ressources, aux constructions, à l'équipement et à la réhabilitation des infrastructures. Au regard des insuffisances financières des communautés dans la prise en charge des enseignants communautaires, la Commune, avec le soutien de l'Etat a contribué à la transformation des écoles communautaires en écoles publiques.

La mise en place d'une commission en charge de l'éducation qui est en étroite collaboration avec les partenaires de l'école (CGS, APE et AME) à travers un cadre de concertation qui est également au crédit de la Commune. Ce cadre de concertation entre acteurs (enseignants, parents d'élèves et élu) permet d'impliquer tous les acteurs dans la gestion de l'école (le fonctionnement des écoles et l'amélioration de la situation des infrastructures scolaires) et de renforcement des collaborations entre les acteurs autour des questions liées au développement de ce secteur.

Les Comités de Gestion Scolaire (CGS) assurent la gestion des écoles à travers une convention de délégation qu'ils ont signée avec la commune. Ces comités fonctionnent

avec les ressources transférées à la commune par l'Etat à travers le fonds d'Appui Direct à l'Amélioration des Rendements Scolaires (ADARS). Il élabore des projets d'école et le plan de suivi des activités et équipements scolaires etc. Le CGS est également impliqué dans le suivi des résultats scolaires et des enseignants. Le comité rend compte à la Commune à travers l'élaboration et la soumission des rapports trimestriels et annuels. A côté des CGS et de l'APE, existe l'Association des Mères d'Enfants qui favorise la scolarisation et le maintien des filles à l'école. Elle est soutenue par des ONG, à travers l'octroi des petits fonds pour améliorer les revenus de ses adhérents afin de préparer les ustensiles pour le mariage des filles.

## Santé

Le tableau ci-dessous fait ressortir l'évolution des infrastructures sanitaires au niveau de la commune de 99 à 2016. La Commune avec l'appui technique et financier des PTF a contribué à la réalisation de ces infrastructures. En 2002, le CSCOM de Pelengana Sud a été construit sur un financement de 27 062 665 FCFA, dont 5 412 535 comme contribution de la Commune et 21 650 130 pour l'ANICT. Aussi, en 2008, les travaux complémentaires ont été réalisés dans le CSCOM de Pelengana nord. Il s'agit de la construction d'un labo et un hangar de vaccination, financé à hauteur de 26 521 358, dont 25 828 108 par INTERVIDA et 693 250 comme apport de la Commune. En 2006, le dispensaire de Banankoro a été construit sur le droit de tirage de l'ANICT. La construction d'un CSCOM est en cours à Pelengana nord depuis 2011 sur financement d'AIADD.

**Tableau 7 : Evolution des infrastructures de santé**

Années	1999	2000	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16
Nombre de CSCOM	0	1	1	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	3	3
Nb de maternité	1	1	1	1	1	2	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Nb de dispensaire	0	0	0	0	1	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	4	4

La mise en place d'une commission santé, impliquée dans le suivi des résultats de l'action communale dans le domaine de santé publique, est au nombre des stratégies mises en œuvre. Elle est aussi impliquée dans le suivi du personnel de santé en ce qui concerne le recrutement des agents (matrones) dont les salaires sont pris en charge dans le budget municipal. La commission de santé suit également les Associations de Santé Communautaire (ASACO) dans leur gestion à travers une convention de partenariat.

En outre, la commune a contribué au renforcement des infrastructures et des équipements dans ce domaine, à travers :

- la construction de 03 CSCOM entre 2000 et 2015 ;
- la construction de 04 dispensaires entre 2003 et 2015 ;
- la construction de 04 maternités entre 99 et 2015 ;
- la construction et l'équipement d'un laboratoire et la construction d'un hangar dans le CSCOM de Pélengana.

## État civil

La commune de Pelengana est essentiellement composée de villages, sa population est caractérisée par l'existence de nombreux habitants qui ne se préoccupent pas des pièces d'état civil. C'est lors de la scolarisation de l'enfant qu'on se rend compte qu'il n'a pas d'extrait de naissance du fait du non enregistrement des naissances par les parents. En milieu rural, le mariage religieux étant la règle, le nombre de déclaration de liaison conjugale était réduit vers les années 1990. Fort de ces constats, la Commune a développé des stratégies pour faciliter l'enregistrement des naissances et des déclarations de mariages à travers la création de 25 centres de déclaration dans les villages de la Commune. La mise en place de ce dispositif a attiré l'attention des populations sur le Service d'état civil dont les prestations sont en hausse.

**Tableau 8 : Prestation du Service d'Etat Civil en matière de naissances et de mariages**

Années	Nombre d'agents de déclaration	Nombre de déclarations par an	Nombre d'extraits de naissance délivrés par an
1999	0	46	-
2000	0	833	-
2001	2	954	-
2002	2	893	-
2003	3	1027	-
2004	3	1143	-
2005	3	1109	-
2006	3	1305	-
2007	3	1419	-
2008	25	1445	-
2009	25	1437	-
2010	25	1427	-
2011	25	1397	-
2012	25	1508	-
2013	25	1478	-
2014	25	1290	-
2015	25	1600	28158
2016	25	1537	25219

La forte demande des copies d'extrait de naissance par an est liée à beaucoup de facteurs tels que la proximité de Pelengana de la ville de Ségou et d'autres communes dont les populations viennent solliciter les extraits copies à Pelengana..

Sur la base des données du tableau, on peut constater une nette évolution du nombre d'agents de déclaration entre 1999 et 2015. Cette augmentation des agents a impacté

positivement sur le nombre de déclarations qui passent de 46 en 99 à 1600 en 2015. Quant au nombre d'extraits de naissance délivrés par an, si la commune a une population estimée à 68 497 habitants en 2015 et que le nombre d'extraits délivrés par an atteint les 28 158. Il est utile de signaler à ce niveau que ce total d'extraits délivrés par an prend en compte les actes de naissances originaux et les copies. Avec un taux d'accroissement moyen de 2,9% de la population par an (entre 2014-15), il y'a environ 2000 naissance par an, avec 1 959 naissances enregistrées. Ce qui signifie que le nombre réel des (extraits originaux) de naissances délivrés par an est environ de 2000. L'autre aspect qui a favorisé la hausse du nombre des extraits délivrés est la forte demande des populations des communes environnant de Pelengana, qui sont généralement en rupture de formulaire d'extrait d'acte de naissance.

Pour parvenir à ces résultats, la Commune a déployé un certain nombre d'efforts comme on peut le constater ci-dessous.

L'état civil constitue un Service entier de la Commune qui est rattaché au Secrétariat Général. En application des textes en matière d'ouverture des centres secondaires, la commune a ouvert 25 centres de déclaration dans les villages et procédé au recrutement d'agents de déclaration doté en vélo, table banc et chaise, qui sont le plus souvent bénévoles moyennant une prime de 100 FCFA par déclaration.

Des mesures d'ordres sociales et administratives ont été prises par la commune, comme pour rapprocher davantage les populations au service d'état civil :

- Campagne d'information et de sensibilisation de la population sur l'importance des pièces d'état civil pour favoriser l'accès des enfants à l'école en collaboration avec l'ONG EDUCO ;
- Mise en place d'un système d'informatisation du Service de l'état civil avec l'appui de l'Etat ;
- Réalisation du jugement supplétif gratuitement en collaboration avec EDUCO (qui prend en charge les frais du jugement) et l'opération de production et de distribution des copies d'extraits de naissance est assurée par la mairie.

En dépit des résultats engrangés par la Commune dans ce domaine, des efforts restent à faire pour rehausser le taux de retrait des extraits d'acte de naissance qui ne dépasse pas les 10% par an.

## **Infrastructures économiques**

Concernant les activités économiques, Pélangana est une Commune rurale dont les principales activités sont : l'agriculture pluviale, l'élevage, la pêche, le maraîchage, l'exploitation du bois, le petit commerce et l'artisanat. En plus des infrastructures hôtelières (2 hôtels et 3 bars restaurants) et le marché hebdomadaire, la Commune a procédé à la construction du grand marché à bétail de Banankoro. La maîtrise d'ouvrage de sa construction est assurée par le Conseil Régional de Ségou et la propriété a été transférée à la Commune de Pélangana. Sa gestion est assurée par une coopérative sur délégation de la Commune

Dans le cadre du partenariat public-privé, la construction d'une gare routière et celle d'autres équipements marchands sont en perspectives.

# Conditions ayant permis d'obtenir ces acquis

## Facteurs internes à la commune

### Stabilité des élus et du personnel

De l'avènement de la décentralisation à nos jours, la commune de Pelengana a connu deux maires. Le premier a fait deux mandats successifs (1999-2004 et 2004-2009) avec 23% de renouvellement du conseil. Le deuxième a fait un mandat (2009-2016) et est actuellement en exercice du second (2016-2020) avec un renouvellement de l'effectif des élus de 43% et 23%, respectivement pour le premier et second mandat. La majorité des conseillers de l'équipe communale ont cumulé au minimum deux mandats au service de la commune.

Bien que cette stabilité des élus ne soit pas liée à une stratégie spécifique développée par la commune, il y a lieu de noter que les élus municipaux ont une forte assise communautaire au niveau de la commune de Pelengana et un ancrage du territoire.

Ces facteurs ont permis à la commune d'avoir une équipe d'élus disponible et complémentaire avec la présence de la plus part des élus à Pelengana. En plus, la délégation des pouvoirs aux adjoints au maire a été respectée par les deux maires et se fait en général en fonction du profil de chacun d'eux pour améliorer davantage l'efficacité dans l'action communale.

Cette stabilité est également constatée au niveau du personnel. Le Secrétaire général, le régisseur des recettes et le régisseur des dépenses sont également présents à la mairie depuis les premières élections communales.

Les stratégies suivantes ont été développées par la commune pour garantir la stabilité du personnel et contribuer à rendre plus efficace l'action communale :

- **La réforme de l'administration communale pour prendre en compte les nouvelles compétences** : de nouveaux recrutements et la formation continue des agents ont été fait pour renforcer les services et les processus de négociation ont été entamés auprès de l'Etat pour la mise à disposition des agents ;
- **Régularité des salaires** : contrairement à plusieurs communes, le personnel municipal de Pelengana ne connaît pas de retard de salaire. Ceci s'explique par sa capacité de mobilisation des ressources propre ;
- **Intégration des contractuels à la fonction publique des collectivités** : une partie importante des cadres et agents de mairie qui ont été des contractuels au départ ont intégré la fonction publique des collectivités,
- **Facilitation de l'accès à certains services de la commune** : par exemple la facilitation de l'accès des agents aux parcelles d'habitation lors d'opérations foncières
- **Capacité de management et de conciliation du Secrétaire Général** : la maîtrise des textes de la décentralisation par le Secrétaire Général de Pelegana lui confère la capacité d'assurer le pilotage de l'équipe technique communale, cela constitue un atout majeur pour la stabilité au sein de l'équipe.

## Facteurs externes à la commune

Les résultats auxquels la Commune de Pélangana est parvenue ont été possibles également grâce à l'accompagnement des partenaires techniques et financiers. A ce niveau il est utile de préciser que l'appui des partenaires concerne la réalisation des infrastructures et équipements au niveau des services sociaux de base qui demandent des moyens importants (pas toujours mobilisables sur fonds propres), la gouvernance locale à travers l'appui à l'organisation des journées de restitution publique et des CCOCSAD. La commune bénéficie également de l'appui institutionnel et organisationnel en termes d'appui en équipement et d'outils (informatisation du Service d'état civil et dotation en connexion). Les dépenses de fonctionnement sont entièrement supportées par les ressources propres de la commune.

Pour assurer la pérennisation des relations avec les PTF, la commune met l'accent sur les partenariats stratégiques durables actés par des conventions de partenariat. Ce qui a permis de maintenir une collaboration franche et durable avec ses partenaires. La commune assure également le maintien des PTF à travers non seulement sa forte contribution, mais aussi la mobilisation de la contribution des acteurs communautaires pour la mise en œuvre des initiatives soutenues par ces Partenaires Techniques et Financiers.

Ainsi pour la réalisation et la réhabilitation des infrastructures, la commune combine toujours ses efforts avec ceux des partenaires techniques et financiers. A titre d'exemple, le CSCOM de Pélangana Sud a été financé à hauteur de 27 062 665 FCFA, dont 5 412 535 FCFA comme contribution de la commune et 21 650 130 FCFA pour l'ANICT, soit une contribution de 15%. Pour renforcer les services de ce CSCOM, en 2008 la construction d'un laboratoire et d'un hangar de vaccination ont été financés à hauteur de 26 521 358 FCFA, dont 25 828 108 FCFA par INTERVIDA et 693 250 FCFA comme apport de la commune.

Ces contributions constituent une source d'incitation des partenaires à investir dans la commune de façon durable. C'est ainsi que depuis plus d'une quinzaine d'années la commune a pu garder tous ses partenaires. Parmi ces partenaires, on peut citer ALPHALOG qui intervient à Pélangana depuis les années 90, le PACT, actuelle PADRE de la coopération Allemande, INTERVIDA qui est devenu plus tard EDUCO, etc.

En outre, le bon fonctionnement des commissions thématiques de la commune de Pélangana a favorisé la fidélisation des partenaires. Le fonctionnement de ces commissions renforce le lien de collaboration avec les partenaires qui interviennent sur des questions spécifiques. Il permet également aux partenaires d'avoir un interlocuteur au niveau communal pour faciliter les échanges inter acteurs autour des questions thématiques.

**Tableau 9 : Liste des partenaires de la commune**

	Nom du partenaire	Domaines d'intervention
1	ONG-APSRU	Gouvernance et décentralisation
2	PACT/PADRE	Mobilisation des ressources et archivage
3	EDUCO	Droits de l'enfant
4	GAAS-Mali	Multisectoriel
5	AMAPROS	Multisectoriel
6	GRADEM	Multisectoriel
7	ENDA- Mali	Multisectoriel
8	BNCE	Protection de l'enfant
9	ALPHALOH	Gouvernance /décentralisation, éducation, eau/hygiène/assainissement

# Conclusion

Avant la décentralisation, les populations ont connu d'énormes difficultés par rapport à l'accès aux services sociaux de base comme l'éducation, la santé, l'hydraulique, etc. Dans le domaine de l'éducation par exemple, avant 1999 les élèves ont beaucoup souffert avec l'existence des systèmes de la double vacation et de la double rotation, pour cause de l'insuffisance des salles de classes ou parfois par l'inexistence d'école dans certaines localités ou parties éloignées de localités.

Avec l'avènement de la décentralisation, la commune de Pélangana a connu une avancée significative entre 1999 et 2016. Des efforts ont été fournis par elle pour améliorer l'accès des populations aux services sociaux de bases. Par exemple pour le secteur de l'éducation, on enregistre la création des écoles dans pratiquement tous les villages de la commune, l'érection des écoles communautaires en écoles publiques, l'augmentation du nombre d'élèves inscrits par an, la hausse du nombre d'enseignants et la diminution des ratios élèves/maitre et élèves/classe. Le service de santé a connu également d'énormes améliorations avec la construction de CSCOM (Centres de Santé Communautaire), de dispensaires, de maternités et la prise en charge par la commune des salaires des matrones dans le budget municipal.

En dépit des difficultés que connaissent les collectivités au Mali, on peut dire sans risque de se tromper que la commune de Pelengana a fourni beaucoup d'efforts en matière de renforcement de l'administration communale et de recouvrement des recettes propres pour rendre service aux population.

En outre, elle a pu développer des partenariats riches et dynamiques qui ont favorisé les réalisations au niveau des infrastructures.

Au regard de toute ce qui précède, nous pouvons conclure que la décentralisation a permis d'améliorer l'accès de la population de cette commune à certains services de base et la gestion la gouvernance locale à travers une implication accrue des citoyens dans la gestion des affaires publiques.

Au vu des résultats enregistrés dans la commune de Pelengana ainsi que dans un grand nombre de collectivités au Mali, la politique de la décentralisation mérite d'être soutenue par les autorités politique et les responsables de l'administration publique pour permettre de surmonter certains freins au processus de décentralisation.





## Résumé

L'ouvrage « *Des pratiques inspirantes de collectivités territoriales d'Afrique de l'Ouest face aux défis de la décentralisation : un espoir pour l'avenir* » est le témoignage que les collectivités territoriales sont en capacité de produire du mieux-être pour les citoyens, de participer au développement économique de leur territoire, de contribuer à la paix et la sécurité. Elles sont des facteurs de résilience en cas de crise.

Ces témoignages, issus de pratiques d'élus et d'agents des collectivités territoriales du Mali, du Burkina Faso et du Bénin se veulent des messages d'optimisme sur la capacité des collectivités territoriales de relever les défis du développement aux côtés des institutions étatiques et des organisations inter Etat.

Puisse cet ouvrage contribuer à faire avancer la cause des collectivités territoriales et les processus de décentralisation et ceci au bénéfice des citoyens.

CIEDEL, Centre International d'Études pour le Développement Local  
10 place des archives | +33 (0)4 72 77 87 50 | [ciedel@univ-catholyon.fr](mailto:ciedel@univ-catholyon.fr)

DELTA-C, Centre de Formation et d'Appui Conseil pour le Développement Local  
Près Ambassade d'Algérie Daoudabougou Bamako BP : E4850, rue 252, porte 163  
(223) 2020 36 99 | [infos@delta-c.org](mailto:infos@delta-c.org)

Travail animé par



Avec le soutien de



Fondation  
DELTA-C

