

Novembre | 2018

Plaidoyer des maires francophones sur le Statut de l'élu local et la Fonction Publique territoriale



Le réseau mondial des élus locaux francophones



DOCUMENT DE PLAIDOYER SUR LE STATUT DE L'ELU LOCAL ET DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

CHARLES YAO KOUASSI, Préfet, conseiller de l'Inspecteur Général d'Etat de **Côte d'Ivoire**, Coordonnateur Scientifique et méthodologique du groupe de plaidoyer "statut de l' élu local et Fonction Publique Territoriale"

Avec la collaboration de :

- **M. Sadou SIDIBE**, Spécialiste en gouvernance administrative et politique, ancien Secrétaire général du Ministère de l'Administration du Territoire (**Burkina-Faso**) ;
- **Pr. Jean-Claude TCHEUWA**, Agrégé des facultés de Droit, Chef de la division des Affaires Juridiques au Ministère de l'Administration Territoriale et de la décentralisation (**Cameroun**) ;
- **Pr. Aliou SOW**, docteur d'État ès Lettres Maître de Conférences (CAMES) d'Études africaines et postcoloniales, UCAD / Ancien Ministre de la Décentralisation et des Collectivités locales, Ancien Député / Maire (PCR) (Sénégal) **et Dr Mayacine DIAGNE**, Maître de Conférences (CAMES) de Droit public, UGB, Ancien directeur de Cabinet du ministre de la Décentralisation et des Collectivités locales, Ancien directeur d'Appui au Développement local (**Sénégal**) ;
- **M. Flavien SASSE**, Assistant Technique International de l'AIMF près l'Association Nationale des Communes de Guinée (**Guinée**).

LE CONTENU DE CE DOCUMENT RELEVE DE LA SEULE RESPONSABILITE DE L'AIMF ET NE PEUT ETRE CONSIDERE COMME REFLETANT LA POSITION DE L'UNION EUROPEENNE

Table des matières

I) L'ETAT DES LIEUX	9
II) LES ENJEUX DU PLAIDOYER	24
Enjeu n°1 : Problematic de l'adoption d'un statut de l'elu local	25
Enjeu n°2 : Généraliser la fonction publique territoriale.....	30
Enjeu n°3 : Le renforcement des capacites des élus locaux et du personnel des collectivites territoriales.....	32
III) PISTES ET ORIENTATIONS	35
Orientation 1 : Adopter une loi sur le statut de l' élu local.....	35
Orientation 2 : Mettre en place des rémunérations attractives pour les élus.....	35
Orientation 3 : Assurer une protection sociale et juridique adéquate aux élus.....	36
Orientation 4 : le choix du contrôle de légalité au détriment du contrôle de tutelle	36
Orientation 5 : finaliser le processus de transfert de compétences et de moyens	37
Orientation 6 : garantir la stabilité et la mobilité de l'emploi.....	38
Orientation 7 : Assurer la prise en charge sociale et juridique du personnel et un niveau de rémunération attractif.....	38
Orientation 8 : Garantir un rôle essentiel des élus dans le recrutement et la gestion du personnel des collectivités territoriales.....	38
Orientation 9 : Mettre en place une stratégie nationale de renforcement des capacités	39
Orientation 10 : Envisager la création de structures spécifiquement dédiées au renforcement des capacités	39
IV) RECOMMANDATIONS POUR LE PLAIDOYER	41
1- EN DIRECTION DU GOUVERNEMENT.....	41
2- EN DIRECTION DES ELUS LOCAUX ET DE LEURS FAITIERES	41
3- EN DIRECTION DES PARTENAIRES AU DEVELOPPEMENT	42
4- EN DIRECTION DES PARLEMENTAIRES.....	42
5- EN DIRECTION DU PERSONNEL DES COLLECTIVITES TERRITORIALES.....	42
6- EN DIRECTION DE LA PRESSE ET DE LA SOCIETE CIVILE.....	42
7- EN DIRECTION DU CCT (UEMOA).....	42
V) LES ACTEURS CLEFS DU SUCCES DU PLAIDOYER.....	43
VI) SYNTHESE PAR PAYS	44
AU BURKINA FASO	44
EN CÔTE D'IVOIRE	47
AU SENEGAL.....	48
AU BENIN :	49
EN GUINEE :.....	50

ABREVIATIONS ET ACRONYMES

AIMF : Association Internationale des Maires francophones

ANASUR : Agence Nationale de la Salubrité

CEFAM : Centre de Formation pour l'Administration Municipale

CGCT : Code général des collectivités territoriales

CVUC : Communes et Villes Unies du Cameroun.

DCTD : Direction des Collectivités Territoriales décentralisées

IPD : Institut Panafricain pour le développement

ISMP : Institut Supérieur de Management Public

IRA : Instituts Régionaux d'Administration

INRCCT : Institut National de Renforcement des Capacités des Collectivités Territoriales

MATDS : Ministère de l'Administration Territoriale, de la Décentralisation et de la Sécurité

MEMAT : Ministère d'Etat, Ministère de l'Administration du Territoire

MEMEF : Ministère d'Etat, Ministère de l'Economie et des Finances

MINATD : Ministère de l'Intérieur, de l'Administration du Territoire et de la Décentralisation

PNFMV : Programme National de Formation aux métiers de la ville

PROFADEL : Programme Francophone d'Appui au Développement Local

CONTEXTE GENERAL DU PARTENARIAT STRATEGIQUE ENTRE L'AIMF ET L'UNION EUROPEENNE

Depuis les premières années d'indépendance, plusieurs réformes ont été adoptées dans les pays francophones dans le secteur de la décentralisation et du développement local, cependant il convient aujourd'hui d'étudier leurs impacts réels sur l'approfondissement et l'augmentation des pouvoirs et des moyens des élus locaux en prenant en compte l'étendue et la sensibilité de leurs missions qui les exposent directement aux citoyens et à rigueur des lois et des règlements et des travailleurs territoriaux comparativement aux acteurs de l'État central. Certains pays comme le Sénégal ont même eu à adopter dès les premières années postindépendance une loi portant fonction publique communale plus ou moins floue qui ne s'est pas pour autant réajustée par la suite avec la naissance de nouveaux ordres de collectivités territoriales, d'où l'apparition de frustrantes formes de discriminations entre travailleurs, en plus de celles créées par la dichotomie entre ces derniers et ceux de la fonction publique étatique.

C'est ainsi qu'il faut analyser les nouvelles problématiques des politiques de décentralisation en Afrique francophone, notamment au niveau d'échantillons assez représentatives comme les pays cibles que sont le Sénégal, la Côte d'Ivoire, le Burkina Faso et le Cameroun. La prise en compte conséquente des besoins nécessaires à une gouvernance efficiente et satisfaisante des élus locaux et des travailleurs des collectivités territoriales est assez faible dans plusieurs pays du Sud au même titre que leur juste implication dans les processus de prises et de mises en œuvre de décisions aux niveaux national et continental.

La volonté politique exprimée en leur faveur se limite souvent aux effets d'annonce ou à des mesures partiellement appliquées à cause de réformes inachevées ou élaborées et mises en œuvre de façon unilatérale, si la consultation dont ils font l'objet, ne se résume qu'à une mise en scène d'un semblant de satisfaction d'une obligation démocratique et d'une gouvernance participative.

En cherchant à faire des collectivités territoriales de véritables démembrements de l'État dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière, la décentralisation a toujours visé l'objectif de donner aux citoyens la possibilité de participer à la gestion de leur quotidien comme acteurs de premier plan. Cependant, de nombreux obstacles, écueils, lourdeurs et résistances ont régulièrement sapé bon nombre de tentatives décentralisatrices en Afrique francophone. La conséquence de cette situation appelle la nécessité d'inciter les pouvoirs et acteurs centraux et locaux à élaborer à l'unisson des politiques clairement formulées pour le statut de l' élu local et de la fonction publique territoriale. Ceci ne peut être rendu possible que par des plaidoyers retentissants et très convaincants qui leur sont destinés à partir d'informations et d'analyses qui leurs sont propres, donc mutuellement acceptés et validés.

Il est donc nécessaire d'identifier les forces de chaque pays et les faiblesses de chacun d'eux et de préconiser les correctifs nécessaires en vue de favoriser l'émergence de nouvelles collectivités territoriales assez performantes dans la gestion des défis du développement socio-économique et culturel et de la cohésion sociale.

À cet effet, la démarche adoptée pour atteindre l'objectif principal de ce projet est de promouvoir des échanges et des réflexions qui vont permettre de faire le bilan de ces questions précises dans les politiques de décentralisation et de développement local en cours en identifiant les acquis et les contraintes et en proposant de nouvelles solutions inclusives alternatives, de rectifications ou d'amélioration pour la réussite des politiques publiques locales à l'heure du développement durable. Fort de tout ce qui précède, à l'occasion de l'Assemblée générale de l'AIMF qui s'est tenue du 4 au 7 novembre 2014 à Kinshasa, les maires ont souhaité que l'AIMF intervienne pour améliorer la prise en compte des Autorités locales dans les processus de décision nationaux et mondiaux.

En effet, lors des échanges, les maires ont présenté les problématiques auxquelles ils sont confrontés dans le cadre de l'exercice de leurs compétences :

- i) Cadre juridique incomplet, notamment absence des décrets d'application des lois fondamentales ;

- ii) Transfert de compétences partiel, et manque de clarté dans la répartition des compétences entre les autorités de l'Etat et les différents niveaux de collectivités ;
- iii) Moyens techniques et financiers en inadéquation avec les compétences transférées ;
- iv) Manque de ressources humaines qualifiées ;
- v) Capacités de maîtrise d'ouvrage trop faibles ;
- vi) Difficulté à exercer pleinement leurs compétences, notamment : difficultés de gestion de l'état civil, des déchets, de la mobilité urbaine, de la planification stratégique & aménagement du territoire, de l'énergie, des services relatifs à l'éducation, à la santé, à la culture ;
- vii) Difficulté à être reconnues et prises en compte par les décideurs internationaux dans les domaines dans lesquels elles jouent pourtant un rôle majeur (lutte contre les changements climatiques, objectifs de développement durable, etc.)

Dans cette logique d'appui aux élus locaux en vue d'une plus grande efficacité de ceux-ci et une plus grande implication dans la maturation des initiatives ayant un impact sur les questions et préoccupations en matière de développement, notamment local, un accord cadre de Partenariat stratégique AIMF/UE, a été conclu le 28 janvier 2015 entre la Présidente de l'AIMF, Madame Anne HIDALGO et le Commissaire européen au Développement, Monsieur Neven MIMICA. La signature d'un partenariat stratégique entre l'AIMF et la Commission européenne pour la période 2015-2020 fait suite à la demande exprimée lors des travaux

L'objectif de ce partenariat est de renforcer le rôle et la place des maires, et de créer les conditions qui favorisent une démarche commune de tous les acteurs du développement, à savoir l'Etat (les Gouvernements et les parlementaires), la société civile et les collectivités territoriales et donc une prise en compte des problématiques et des positions des Autorités locales par les décideurs nationaux, régionaux et mondiaux.

Le plan d'action élaboré, par la suite et soumis, les 13 et 14 septembre 2015 à Dakar, au Sénégal à discussion aux Maires de différentes communes et villes et Président d'associations de collectivité territoriales, à des parlementaires a permis d'identifier quatre groupes de plaidoyer ; lesquels ont été validés au cours de l'Assemblée Générale de l'AIMF tenue à Tunis en octobre 2015.

L'un de ces quatre groupes concerne le Statut de l' élu et celui de la Fonction Publique territoriale. Il est présidé par Messieurs Jeannot KOUADIO-AHOUSOU, Président de l'Assemblée des Districts et Régions de Côte d'Ivoire et Gilbert KONE KAFANA, Président de l'Union des Villes et Communes de Côte d'Ivoire. Ce groupe de plaidoyer devra, à terme donner aux élus locaux les moyens juridiques, administratifs, financiers et la protection nécessaire pour qu'ils puissent assurer avec efficacité leur mission de développement local.

LE CADRE SPECIFIQUE DU PLAIDOYER

Ce document de plaidoyer vise à intégrer les évolutions récentes intervenues au niveau du groupe de plaidoyer « Statut de l' élu local et Fonction publique territoriale », institué par l'Association Internationale des Maires Francophones en 2015.

Le document prend appui sur les études déjà réalisées en 2016 par les consultants-pays recrutés par l'AIMF dans les quatre pays de référence : le Burkina-Faso, la Côte d'Ivoire, le Cameroun et le Sénégal. Il s'est enrichi des évolutions enregistrées durant la période 2016-2018 et a été complété avec les éléments concernant le Bénin et la Guinée, deux pays ayant intégré le Partenariat stratégique en 2017. Son contenu a été validé lors de la Conférence de Ouagadougou, « Bâtir des coalitions au service du développement local », des 22 et 23 février 2018.

Il ressort de ce document d'orientation l'objectif principal de ce Partenariat stratégique AIMF/UE, à savoir renforcer le rôle et la place des Maires, et que les problématiques et les positions des Autorités locales soient prises en compte par les décideurs nationaux, régionaux et mondiaux.

En ce qui concerne plus précisément le statut de l' élu et de la Fonction publique territoriale, le document de plaidoyer doit permettre de donner aux femmes et aux hommes qui exercent la décentralisation et le développement local au quotidien les moyens juridiques, administratifs, financiers et la protection nécessaire pour qu'ils puissent assurer leur mission.

PRESENTATION DE LA PROBLEMATIQUE

Alors que les autorités locales se voient confier des compétences croissantes dans le cadre des processus de décentralisation et qui nécessitent la mobilisation de connaissances techniques de plus en plus importants et s'exposant à des risques juridiques et judiciaires de plus important, le statut de l' élu local, Maire, Gouverneur, Président de Région, et celui de la Fonction Publique Territoriale n'est pas systématiquement défini ou suffisamment attractif.

Or, pour que le maire soit respecté dans ses fonctions et puisse assumer son rôle de représentant des populations locales, il doit être sécurisé dans ses fonctions et dans sa rémunération. Pour que les autorités locales réussissent dans leurs missions, elles doivent être gérées par des personnes en capacités d'assumer ces missions et qui sont protégées dans l'exercice de leurs fonctions.

Un certain nombre de préoccupations essentielles se posent, notamment celle de la rémunération des élus locaux.

Quand elle est clairement prévue par des textes, la rémunération des élus est fixée sans concertation préalable avec les élus et selon des critères qui ne sont pas systématiquement définis.

Elle s'avère, dans de nombreux cas très limitée et peu attractive pour prendre en charge les besoins essentiels induits par l'impératif de l'efficacité. Cela oblige de nombreux élus, à la tête d'autorités locales ou de délégations importantes, à exercer une activité parallèle

De même, la question des risques juridiques et judiciaires auxquels sont exposés les maires dans l'exercice de leurs fonctions, notamment en raison des transferts quelquefois massifs de compétences par l'Etat constitue une préoccupation primordiale.

Ces transferts de compétence impliquent de toute évidence, des responsabilités accrues pour les responsables locaux : responsabilité civile, responsabilité pénale.

On peut également citer comme préoccupation, la prise en charge sociale des élus locaux. Dans la plupart des pays, il n'est pas prévu une couverture sociale (pas d'assurance santé ni de décès) ni la prise en compte de la question de retraite.

Une autre donne tout aussi importante est constituée par les rapports entre les élus et le personnel. Plus précisément, il se pose la question de l'implication des élus locaux dans la mise à disposition des personnels affectés par l'Etat dans sa mission d'assistance. Les profils correspondent- ils toujours aux besoins des collectivités territoriales ? Pas si sûr.

Au niveau de la fonction publique territoriale, les textes et règlements en vigueur doivent être suffisamment attractifs pour attirer les meilleurs agents dans les autorités locales et les inciter à y faire carrière et qu'ils soient adaptés à leurs fonctions. Dans le cas de processus de décentralisation, qui impliquent le transfert d'agents de la fonction publique nationale, vers les autorités locales, il importe de prévoir les passerelles entre les deux fonctions publiques.

Ici également se pose la question de la rémunération des agents. Quelquefois, des textes sont prévus mais s'avèrent largement en déphasage avec la réalité et le renchérissement u coût de la vie. Les agents sont bien souvent obligés de se mettre en grève et attirer l'attention des autorités sur leur sort dans l'espoir de faire avancer les choses. Dans d'autres cas, la rémunération payée ne correspond pas aux textes pris, et la pratique du terrain prend le dessus sur la légalité.

Mais, l'une des questions les plus préoccupantes réside dans l'absence de fonction publique territoriale pour garantir la stabilité de l'emploi et la mobilité professionnelle ainsi que divers droits contenus dans

la fonction publique de l'Etat. Les agents des collectivités territoriales, dans certains cas se voient ainsi appliqués différents textes de lois (Statut général de la fonction publique pour certains fonctionnaires de l'Etat, code du travail pour les autres, recrutés localement etc.) avec des fortunes diverses.

Or, pour pouvoir attirer des personnels compétents, motivés, dont les profils sont adaptés aux besoins des autorités locales, les maires doivent pouvoir s'appuyer sur un statut clair de la fonction publique territoriale et qui soit suffisamment attractif.

En l'état actuel, on constate que soit le statut de la fonction publique territoriale n'est pas finalisé, soit qu'il n'est pas adapté, ou lorsqu'il existe, il n'est pas systématiquement appliqué.

Une autre question transversale réside dans la question du renforcement des capacités à la fois pour les élus locaux que pour les agents des collectivités territoriales.

Pour les élus, il s'agit de prendre réellement en compte le fait que, pour les élections locales, aucune condition spécifique de diplôme ni de compétence de gestion locale n'est exigée des candidats. Ce qui conduit à l'élection de personnalités aux compétences aussi variées que diverses dont beaucoup ne sont pas forcément rompus aux arcanes de la gestion des collectivités territoriales. Par ailleurs, l'évolution constante de la législation et de la réglementation ainsi que des pratiques conduit indubitablement à un nécessaire renforcement régulier des capacités. Il en est de même pour le personnel qui est recruté ou mis à disposition des collectivités territoriales. Les niveaux académiques et professionnels sont si divers et quelquefois si éloignés des métiers de la gestion des collectivités territoriales qu'un effort de renforcement de capacités s'impose. Il s'agit alors de trouver les modalités, la forme et la stratégie adéquates à cet effet.

I) L'ETAT DES LIEUX

Le constat fait dans les différents pays sur la question du statut de l' élu local et de la fonction publique territoire laisse apparaître les constats suivants :

I- CONCERNANT LE STATUT DE L'ELU

1- LA DETERMINATION DE LA QUALITE D'ELU LOCAL

Dans l'ensemble, la notion d' élu local se rapporte aux Conseillers municipaux, départementaux et régionaux, y compris les autorités investies du pouvoir exécutif des collectivités territoriales (maire, président de Conseil départemental et président de conseil régional).

En Côte d'Ivoire toutefois, il convient d'ajouter deux tiers (2/3) des conseillers des Districts autonomes d'Abidjan et de Yamoussoukro désignés au sein des conseils municipaux des Communes qui composent lesdits Districts autonomes (loi n° 2014-452 du 05 août 2014 portant mode de création, attributions, organisation et fonctionnement du district autonome).

2- Concernant les autorités exécutives des grandes agglomérations, on note que Gouverneurs de District autonome en Côte d'Ivoire et le Délégué du Gouvernement auprès des Communautés urbaines de Douala ou de Yaoundé ne sont pas des élus locaux. Ils sont nommés de façon discrétionnaire par le Président de la République.

La question de la légitimité des Délégués du Gouvernement reste également au centre des débats. Suivant l'enquête 2010 sur la décentralisation au Cameroun menée par le MINATD et contenu dans le rapport du Pr Jean-Claude Tcheuwa, 70,5% de répondants estiment que les Délégués du Gouvernement devraient être élus par la population, tandis que 76.8% pensent que le résultat des élections locales constitue la principale source de légitimité pour un élu local.

L'on a par ailleurs constaté que les douze (12) Communautés urbaines créées le 17 janvier 2008 ont fonctionné pendant quelques années sans véritable exécutif municipal. En effet, seuls les Délégués du Gouvernement ont été nommés, ce qui a pu avoir un impact négatif sur la qualité des prestations rendues aux populations.

3- Relativement au cadre juridique, dans l'ensemble des six pays, les questions concernant le statut des élus locaux ne sont pas prises en charge par un texte spécifique. Toutefois, de façon éparse, des textes régissant certains pans du Statut de l' élu local ont toujours existé. Il s'agit essentiellement : (i) des Codes électoraux dans les différents pays qui prévoit le régime électoral des Conseillers municipaux et régionaux et les conditions de fond et de forme pour être élu ; (ii) des lois fondamentales régissant l'organisation des Collectivités territoriales. Ces textes varient selon les pays. Il s'agit :

- Du Code général des collectivités territoriales au **Burkina Faso**, qui précise certains droits et obligations du Conseiller municipal et régional, les sanctions en cas de non-respect de certaines obligations, ainsi que les prérogatives des présidents des Conseils de collectivités (loi n° 065-2009/AN du 21 décembre 2009 portant modification de la loi n° 055-2004/AN du 21 décembre 2004 portant Code Général des Collectivités Territoriales).
- La loi n° 2012-1128 du 13 décembre 2012 portant organisation des Collectivités territoriales **en Côte d'Ivoire**, qui prévoit des dispositions concernant les droits et obligations des élus locaux, le statut des Conseillers régionaux et municipaux, puis les droits et avantages spécifiques aux organes exécutifs des Collectivités territoriales.
- La loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code Général des Collectivités Locales (partie législative) **au Sénégal**.
- La loi n° 2004/018 du 22 juillet 2004 fixant les règles applicables aux communes **au Cameroun** qui prévoit un certain nombre de dispositions concernant le statut des élus locaux.

- La loi L2017/040/AN du 26 mai 2017 promulguée par Décret D/197/PRG/SGG du 28 juillet 2017 modifiant l'ancien code des collectivités en République de Guinée
- La loi n°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin et la loi n° 2015-18 du 02 avril 2015 portant statut général de la fonction publique au Bénin.

Il convient de noter l'élaboration de projet de décret portant statut de l' élu local : (i) au Cameroun depuis en septembre 2015, texte qui n'est pas encore finalisé. La dernière session parlementaire qui se tient en 2018 est attendu pour faire lever les obstacles (ii) ; il en est de même **au Sénégal** suivant une approche participative incluant tous les acteurs. De la même manière, en Côte d'Ivoire, un avant-projet de loi portant statut de l' élu local a été élaboré par la Direction Générale de la Décentralisation et du Développement Local et attend d'être soumis aux faîtières des collectivités territoriales et aux syndicats de personnels pour avis et observations. Au Burkina Faso, un avant-projet de texte portant sur le statut de l' élu local a été élaboré depuis 2015. Cependant, cet avant-projet n'a jusque-là pas connu une avancée significative vers son adoption.

A ces textes de loi, s'ajoutent d'autres dispositions légales et réglementaires.

4- CONCERNANT LES REMUNERATIONS

Dans l'ensemble des pays soumis à l'étude, les législations indiquent que les fonctions d' élu local sont gratuites. Toutefois, les lois nationales prévoient dans les différents cas la possibilité, pour les Conseils de collectivités territoriales, d'allouer des indemnités forfaitaires aux membres des Bureaux des Conseils et des Municipalités, dans les conditions et limites fixées par les décrets.

Dans la plupart des pays, les indemnités sont prévues par différents textes. Toutefois, si, au Burkina-Faso, un texte unique, le décret n°2017-0718/PRES/PM/MATD/MINEFID du 02 Août 2017 portant régime indemnitaire des agents et autres acteurs des collectivités territoriales, règle la question du régime indemnitaire applicable aussi bien aux agents des collectivités territoriales qu'aux élus locaux, **ces indemnités sont composées, en général de:** (i) l'indemnité de fonction accordée aux élus occupant des fonctions d'autorité politique ou administrative, (ii) l'indemnité de représentation allouée mensuellement aux Présidents de Conseil de Collectivité et leurs Adjoints, aux Maires et leurs Adjoints, les Présidents de Conseil d'Arrondissement et leurs Adjoints, ainsi qu'aux Délégués du Gouvernement, (iii) les frais de déplacement ou frais de transports servis aux membres des conseils y compris les exécutifs, (iv) une indemnité ou frais de session servie par jour de session aux membres effectivement présents de l'organe délibérant de la collectivité territoriale, (v) une indemnité de mission au profit de toute personne appelée à remplir hors du ressort territorial de la collectivité, une mission expressément commandée par le Président du Conseil.

Les conseillers de Collectivités (communaux ou municipaux, régionaux, départementaux, conseillers de Districts etc.) perçoivent une indemnité de session dont le montant est fixé par le Conseil communal dans une fourchette déterminée par la loi de finances.

A cela s'ajoutent d'autres indemnités spécifiques prévues par certaines législations nationales, notamment **au Burkina Faso** : (i) l'indemnité d'astreinte servie aux présidents de Conseil de Collectivité territoriale et à leurs adjoints, aux présidents des commissions permanentes et à certains responsables des services techniques déconcentrés de l'Etat et des agents des Collectivités territoriales ; (ii) l'indemnité de responsabilité financière servie aux présidents des Conseils de Collectivités en raison des responsabilités spécifiques encourues en leur qualité d'ordonnateur du budget local ; (iii) l'indemnité de logement accordée mensuellement aux autorités politiques et administratives et aux fonctionnaires des collectivités territoriales.

En général, ces indemnités sont payées par les Collectivités territoriales sur leur budget. Il en est ainsi de l'article 49 de la loi n°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des Communes en République du Bénin, qui stipule que « le maire et ses adjoints perçoivent une indemnité liée à leurs fonctions dont le montant est fixé par le Conseil communal dans une fourchette déterminée par la loi de finances ».

Toutefois, au Cameroun, il existe deux types de rémunérations des élus locaux :

- **Une rémunération** des Délégués du Gouvernement, les Maires et leurs Adjoints comprenant un traitement de base, une indemnité de fonction et une indemnité de représentation prévue par le décret N°2015/405 fixant les modalités de rémunération des Délégués du Gouvernement, des Maires et de leurs Adjoints. Cette indemnité varie de 400 000 francs CFA pour le Délégué du Gouvernement à 150 000 pour un Adjoint au Maire. Cette rémunération est supportée par la Dotation Générale de la Décentralisation.

Cette rémunération est distincte des indemnités de fonction et de représentation, ainsi que des autres avantages auxquels peuvent prétendre les Délégués du Gouvernement, les Maires et leurs Adjoints.

- **Les indemnités et autres avantages alloués aux Délégués du Gouvernement, aux Maires, à leurs Adjoints, aux membres du Conseil de la Communauté et aux Conseillers municipaux** par le Décret N°2015/406 du 16 septembre 2015 fixant les modalités de rémunération des Délégués du Gouvernement, des Maires et de leurs Adjoints, aux membres du Conseil de la Communauté et aux conseillers municipaux (indemnité de fonction, indemnité de représentation, logement de fonction, téléphone, eau etc.).

Ces indemnités et avantages sont pris en charge par le budget des Collectivités territoriales.

En Guinée, l'article 54 de la loi L2017/040/AN du 26 mai 2017 promulguée par Décret D/197/PRG/SGG du 28 juillet 2017 modifiant l'ancien Code des collectivités en République de Guinée prévoit clairement que les indemnités ne sont versées que si le titulaire s'acquitte effectivement des obligations découlant de son mandat.

Par ailleurs, si dans la plupart des législations, il est indiqué que les fonctions d'élu local (Maire, Président de Conseil, etc.) sont gratuites, ce n'est pas le cas de la législation **béninoise** qui ne contient pas une telle disposition.

A l'analyse, les constats suivants sont faits :

- Le niveau des indemnités et primes servies aux élus locaux ne semble pas très attractif dans presque tous les pays. A titre d'exemple, les taux maxima de la partie proportionnelle des indemnités de fonctions des Maires en Côte d'Ivoire, calculées au prorata du chiffre de la population de la Commune, varient entre 2 et 20 francs par habitants depuis 1998.

- **Dans certains pays, les textes de base sont anciens et non adaptés au renchérissement du coût de la vie.** C'est le cas en Côte d'Ivoire, où le texte relatif aux indemnités des maires, le décret n°98-195 du 30 avril portant modification du décret n°95-842 du 06 octobre 1995 fixant les limites et conditions d'allocation aux membres des Conseils municipaux et des Conseils des Villes d'indemnités forfaitaires, date de dix-sept ans.

Quelquefois, les textes appliqués n'ont pas de base légale. Ils sont appliqués par extrapolation. Il en est ainsi des indemnités des Conseillers régionaux en Côte d'Ivoire, auxquels il est fait application de la Note Interministérielle n°676/MEMEF/MEMAT/ du 08 octobre 2003 relative aux indemnités forfaitaires allouées aux membres des Conseils généraux.

Il y a lieu de noter qu'**au Cameroun**, le décret présidentiel N°2015/405 du 16 Septembre 2015 fixant les modalités de rémunération des Délégués du Gouvernement, des Maires et de leurs adjoints est **finally entré en application le 05 Avril 2017**. Délégués du Gouvernement, Maires et Adjoints au maire ont pu percevoir les indemnités de fonction des trois premiers mois de l'année 2017. Au moment de la perception de cette rémunération, les élus locaux accumulaient 20 mois de salaires impayés. Un chronogramme d'apurement desdits arriérés est en cours de finalisation au Ministère des Finances.

Pour les élus locaux, la présence d'un salaire leur permet de ne plus céder à la tentation et de considérer les caisses de la mairie comme étant leur propriété. Il est utile de noter que le décret du 16 septembre

2015 prévoit que les Délégués du Gouvernement aient droit à 400.000 FCFA de salaire par mois, les Maires 250.000 FCFA et leurs adjoints à 150.000 F CFA. Un salaire qui n'est de fait pas cumulé avec la solde de fonctionnaire et est soumis aux prélèvements fiscaux et aux cotisations prévues par les textes en vigueur. Outre ce décret fixant les modalités de rémunération, le Chef de l'État a également encadré les indemnités et les avantages alloués aux Délégués du Gouvernement, aux Maires et à leurs adjoints. Ce texte abroge le décret n° 81/148 du 13 avril 1981 fixant les indemnités et avantages alloués aux Magistrats, Délégués du Gouvernement, Maires et leurs adjoints, vice-présidents des conseils Municipaux et aux Conseillers Municipaux.

5- Concernant la possibilité des élus d'exercer d'autres emplois rémunérés, cette question est réglée dans le cadre des incompatibilités. Les lois créent une incompatibilité entre les fonctions de Maire et de Président de Conseil avec un certain nombre d'emplois publics ou l'appartenance à des sociétés à participation financière publique. Il s'agit des fonctions de contrôleurs d'Etat ; d'inspecteurs d'Etat ; d'inspecteur général des finances ; des militaires, paramilitaires et des magistrats en activité. Toutefois, au Burkina-Faso, les articles 304 et 308 du Code Général des Collectivités Territoriales stipulent que « le Président ou le Premier Vice-président du Conseil Régional, ou encore le Maire ou le Premier Adjoint au Maire, qui a un statut d'agent public, est mis à disposition de la Collectivité territoriale à sa demande. Dans ce cas, il conserve sa rémunération dans son emploi d'origine et continue de bénéficier de ses avancements conformément à la réglementation en vigueur ».

Dans les différents pays, la fixation des indemnités et primes des élus locaux ne requiert pas la participation ou l'avis des élus locaux.

6- Concernant les avantages matériels, l'étude des différents pays partenaires a permis de relever que :

- Les élus locaux (Maires, Présidents de Conseils régionaux, Conseillers municipaux et régionaux) n'ont pas droit à un **logement administratif**. **Au Cameroun** en revanche, les Délégués du Gouvernement (Communautés urbaines) et les Maires ont droit à **la gratuité du logement de fonction**, (propriété de la Collectivité territoriale ou local loué). Si la personnalité susmentionnée habite sa maison, le Conseil de Collectivité territoriale peut lui allouer un montant annuel pour la prise en charge de l'entretien de cette maison. Des **frais d'ameublement du logement de fonction du Délégué du Gouvernement et du Maire** sont également prévus en début du mandat. Au Burkina Faso, pour suppléer au manque de logement administratif au profit des présidents des Collectivités territoriales, il leur alloué une indemnité de logement calculée en fonction des recouvrements des ressources propres de la Collectivité territoriale.

- Dans la plupart des Pays, tous les Maires et Présidents de Conseils régionaux sont autorisés à acquérir sur le budget de leur Collectivité territoriale **un véhicule de fonction** (véhicule de fonction de type 4X4 ou berline ayant une puissance maximum de 11 Chevaux Vapeur (CV) et dont le prix plafond ne doit pas excéder 30 000 000 de FCFA **en Côte d'Ivoire**. Au Burkina-Faso, certains Maires de Communes rurales ne disposent pas de véhicules de services, alors que les Maires des Communes urbaines et tous les Présidents des Conseils régionaux en disposent.

Au Sénégal, sans que cela ne soit prévu comme un droit pour les élus locaux, le Chef de l'Etat a équipé tous les Présidents de Conseil rural de véhicules de type 4x4 pour faciliter leurs déplacements.

La dotation de carburant et de frais de carburant est prévue par les budgets des différentes Collectivités territoriales.

Par ailleurs, seul **le Cameroun** prévoit clairement, à travers le décret n° 2015/406, le droit à la prise en charge des frais de téléphone, d'eau et d'électricité (à domicile) des Autorités investies du pouvoir exécutif.

7- Les différentes législations prévoient d'autres droits et avantages non matériels ni financiers. Il s'agit notamment (i) du droit de prendre librement part aux réunions du Conseil et des Commissions (ii) du

port d'une écharpe, (iii) d'un rang protocolaire (en règle générale, il prend rang après le Gouverneur de Région et le Préfet).

8- LES ELUS LOCAUX BENEFICIENT D'UNE STABILITE ET D'UNE GARANTIE DES FONCTIONS.

- Dans les différents pays faisant l'objet de l'étude, les Conseillers municipaux et régionaux sont élus pour un mandat d'une durée précise et fixe, généralement de cinq ans. Dans un certain nombre de situations précises, le mandat peut tout de même être écourté. Il s'agit notamment (i) des cas d'incompatibilité survenus postérieurement à l'élection de l'élu et d'inéligibilité qui se révèlent après la proclamation des résultats et l'expiration du délai de recours ou lorsqu'il est condamné par une décision judiciaire devenue définitive, (iii) de l'empêchement absolu de l'élu local, (iv) des incidents de fonctionnement du Conseil (démission, suspension révocation etc.).

- **Concernant la suspension ou la révocation**, hormis le Code général des collectivités territoriales du **Burkina Faso** qui prévoit des fautes précises pouvant entraîner la suspension ou la révocation, les autres législations contiennent la disposition suivante : « **sans que la liste soit limitative** » ; ce qui donne ainsi à la possibilité à l'Etat, à travers l'autorité de tutelle, de poursuivre en révocation les élus locaux pour des fautes non prévues.

De même, quelques **situations spécifiques portent atteinte à la stabilité de l'emploi des élus locaux dans certains pays** :

- (i) la **loi burkinabé** prévoit la possibilité pour le Conseil municipal ou régional de voter une motion de défiance de l'autorité exécutive ; ce qui peut conduire à la démission du Maire ou du Président du Conseil régional. Il en est de même au Bénin où l'article 53 de la loi n°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des Communes en République du Bénin stipule qu'en cas de désaccord grave ou de crise de confiance entre le Conseil communal et le Maire, le Conseil peut, par un vote de défiance à la majorité des 2/3 des conseillers, lui retirer sa confiance. Le vote a lieu à la demande écrite de la majorité absolue des conseillers. (ii) **En Côte d'Ivoire**, un décret peut abrégé ou proroger le mandat d'un Conseil régional ou municipal pour faire coïncider son renouvellement avec la date des élections régionales ou municipales sur proposition de la Commission chargée des élections. (iii) **Au Sénégal**, la fin du mandat des élus peut aussi résulter d'une disposition législative, comme ce fut le cas avec l'amendement du député Moussa Sy (loi n° 2001-09 du 21 novembre 2001) portant dissolution intégrale de l'ensemble des Conseils territoriaux élus, suite au changement de régime politique survenu en 2000 et que le Conseil Constitutionnel avait déclaré conforme à la Constitution dans sa décision 4/C/ 2001 en date du 11 décembre 2001).

9- CONCERNANT LA PROTECTION JURIDIQUE

Les différentes lois prévoient une protection contre les menaces, outrages, violences, injures ou diffamation dont les élus locaux pourraient être l'objet dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions.

10- CONCERNANT LE CONTROLE DE L'ETAT

Outre le conseil et l'assistance de l'Etat, plusieurs types de contrôle de l'Etat sur les Collectivités territoriales (ou Collectivités locales au Sénégal) : (i) contrôle juridictionnel par la haute juridiction financière dans tous les pays, (ii) **contrôle de tutelle a priori en Côte d'Ivoire**, (iii) **contrôle de tutelle a posteriori au Cameroun**, (iv) contrôle de légalité et un contrôle budgétaire au Sénégal, (v) une tutelle administrative, tutelle financière et contrôle administratif au Burkina-Faso, (vi) un contrôle de la légalité des actes pris par le Conseil communal et le Maire ainsi que le budget de la Commune au Bénin. **En Guinée**, au terme de l'article 68 du Code des collectivités locales en République de Guinée, « le contrôle s'applique aux organes des collectivités locales (Conseils communaux et communautaires et leurs exécutifs), aux décisions et aux actes de ces organes, et aux modalités de leur exécution ; il ne porte que sur la légalité et non sur l'opportunité ». L'article 68 modifié précise que « des décrets pris en Conseil des ministres fixent les conditions d'application de la présente section ».

Seuls les actes suivants sont soumis au contrôle de l'Etat, à travers son représentant local (i) les délibérations et décisions du Conseil ; (ii) les décisions prises par délégation du Conseil en vertu de l'article 153, (iii) les décisions réglementaires et individuelles prises par l'autorité exécutive locale dans l'exercice de son pouvoir de police et, (iv) les actes à caractère réglementaire pris par les autorités locales dans tous les autres domaines qui relèvent de leur compétence en application de la loi.

L'autorité de l'État dispose d'un délai de 15 jours à partir de la date de réception pour se prononcer. Passé ce délai, ces actes sont réputés exécutoires. Le représentant de l'État peut attaquer les actes des Autorités locales par voie de recours juridictionnel. Ce recours peut être assorti d'une demande de sursis à l'encontre de l'exécution de l'acte attaqué.

Les actes pris par les Collectivités locales sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou à leur notification aux intéressés, ainsi qu'à leur transmission au représentant de l'État dans la préfecture ou à son délégué pour les actes visés à l'article 71, à l'exception des actes pour lesquels un agrément ou une approbation sont expressément requis par la loi, qui ne sont exécutoires qu'après obtention de cet agrément ou de cette approbation.

L'autorité exécutive locale certifie, sous sa responsabilité, le caractère exécutoire de ces actes.

Les actes pris au nom de la Collectivité locale et dont la transmission au représentant de l'État n'est pas spécifiquement exigée par la loi sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou à leur notification aux intéressés.

11- RELATIVEMENT A LA PROTECTION SOCIALE

Les Conseillers régionaux et municipaux ne bénéficient pas d'une couverture sociale spécifique, ni de droit à la retraite. De même, les assurances des élus ne sont pas expressément prévues. Toutefois, au Burkina-Faso, les agents publics élus Conseillers et ayant demandé à être mis à disposition de la collectivité bénéficient de la protection sociale à laquelle leur donne droit le statut d'agent public. Ils conservent, par ailleurs, leur droit à la retraite dans les conditions prévues par le statut général de la fonction publique en vigueur.

En ce qui concerne la prise en charge des obsèques des élus locaux, aucune disposition n'est prévue par les lois burkinabés, camerounaises ou sénégalaises. Seule la législation ivoirienne prévoit, en cas de décès d'un Conseiller régional ou municipal, la participation de la Collectivité territoriale à la charge de son budget, aux frais funéraires, pour un montant de cinq cent mille (500 000) FCFA pour la Région et de deux cent cinquante mille (250 000) FCFA pour la Commune.

12- CONCERNANT LES ACTIONS EN JUSTICE

En règle générale, les législations stipulent que le Conseil de Collectivité doit délibérer sur les actions en justice à intenter ou à soutenir par la Collectivité territoriale, sauf en cas d'urgence.

Par ailleurs, **en Côte d'Ivoire, au Bénin et au Sénégal**, la loi impose que les actions en justice contre une Collectivité territoriale ne peuvent être engagées qu'après que le demandeur a préalablement adressé à l'autorité de tutelle, par lettre recommandée, un mémoire exposant l'objet et les motifs de la réclamation. De même, les lois nationales prévoient que la **Collectivité territoriale se substitue aux élus locaux en cas de responsabilité civile**. Toutefois, la Collectivité territoriale peut exercer un recours contre l' élu fautif par application des principes généraux du Droit. Par ailleurs, le Maire et le Président de Conseil peuvent faire l'objet de poursuite pénale en cas d'infraction.

Toutefois, **en Guinée** les dispositions de l'article 57 de la loi pourrait donner lieu à interprétation susceptible de fragiliser la protection des élus locaux. En effet, selon ce texte, « la responsabilité civile d'un conseiller d'une Collectivité locale, d'un membre de son exécutif, d'un délégué du Conseil, du président ou d'un membre d'une délégation spéciale ne peut être engagée pour des faits **non intentionnels** commis dans l'exercice de ses fonctions que s'il est établi qu'il n'a pas accompli les diligences normales compte tenu de ses compétences, du pouvoir et des moyens dont il disposait ainsi que des difficultés propres aux missions que la loi lui confie ». La question est de savoir ce qu'il faut

entendre par « diligences normales compte tenu de ses compétences, du pouvoir et des moyens dont il disposait ainsi que des difficultés propres aux missions que la loi lui confie ».

14- Une influence du politique sur l'exercice des missions des élus locaux ?

En premier lieu, il existe une mainmise du pouvoir politique sur l'élite locale parce que les pouvoirs publics choisissent très souvent ou suscitent le choix des militants aux postes d'élu local pour récompenser leur allégeance politique. Par ailleurs, la loi ne prévoit généralement pas de critères précis de création des Collectivités territoriales, ce qui peut être une occasion pour le pouvoir de créer ou de supprimer une Collectivité territoriale en tenant compte de sa « couleur politique ». En outre, les conditions de révocation sont souvent suffisamment larges pour permettre au pouvoir politique de révoquer des élus « politiquement incorrects ».

15- CONCERNANT LES CONDITIONS DE REVOCATION DES ELUS

- Hormis le Code général des collectivités territoriales du **Burkina Faso** qui prévoit, en son article 272, des fautes précises pouvant entraîner la suspension ou la révocation, les autres législations contiennent des **dispositions très larges**. En effet, elles contiennent la mention : « **sans que la liste soit limitative** » qui donne ainsi la possibilité à l'Etat, à travers l'autorité de tutelle, de poursuivre en révocation les élus locaux pour des fautes non prévues.

Au Bénin, Il y a lieu de relever une autre disposition qui pourrait donner lieu à interprétation. Il s'agit de la notion de faute lourde. En effet, selon l'article 54 de la loi n°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des Communes en République du Bénin, le maire ou l'adjoint qui commet une faute lourde peut être révoqué de ses fonctions. L'article 55 qui définit la notion de faute lourde, après avoir énumérer un certain nombre de faits constitutifs de cette faute, ajoute : « toutes autres violations des règles de déontologie administrative ». Malheureusement, ce cas de figure n'est, lui, pas défini.

En Guinée, l'article 143 du Code des collectivités locales en République de Guinée contient une disposition susceptible de large interprétation en défaveur des élus locaux. Cette disposition indique notamment que les membres de l'exécutif local coupables **de manquements graves** à leurs obligations, après avoir été entendus ou invités à fournir des explications écrites sur les faits qui leur sont reprochés, peuvent être révoqués par décret sur proposition du Ministre chargé des collectivités locales. Toutefois, la loi ne définit pas la notion de « manquement grave ».

- A côté de la révocation des élus, qui est, en règle générale, de la compétence du Président de la République (par décret), généralement à la suite d'impossibilité de fonctionnement du Conseil, il est prévu **au Cameroun** la possibilité de destitution du Maire et ses adjoints par délibération du Conseil municipal selon l'article 95 de la loi n°2004/018 du 22 juillet 2004 fixant les règles applicables aux communes.

II- CONCERNANT LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

1- Seuls le Burkina-Faso, le Bénin et le Sénégal disposent d'un statut de la fonction publique territoriale. Toutefois, seule la fonction publique territoriale du Burkina Faso est opérationnelle.

▪ Au Burkina Faso

L'Assemblée nationale du Burkina Faso a adopté à l'unanimité, le 13 janvier 2017 :

- la loi portant création d'une Fonction Publique Territoriale ;
- la loi portant statut de la Fonction Publique Territoriale ; cette dernière loi abroge la loi n°027-2006/AN du 5 décembre 2006 portant régime juridique applicable aux emplois et aux agents des collectivités territoriales ;
- la loi portant modalités de transfert des ressources humaines entre l'Etat et les Collectivités territoriales.

Ces lois ont tenu compte des recommandations faites lors de la réunion du groupe de plaidoyer qui s'était réuni à Yamoussoukro du 16 au 18 juin 2016 : elles visent à renforcer l'attractivité de ces fonctions, la formation des agents et les possibilités de mutualisation entre Autorités locales.

Par ailleurs, en vue de réclamer la prise des décrets d'application des lois votées le 13 janvier, des agents des mairies de Ouagadougou et de Bobo-Dioulasso ont organisé un sit in dans l'enceinte de leurs services administratifs, du 6 au 17 mai 2017 pour faire pression sur le Gouvernement. A la suite de ce mouvement de protestation des agents, le Conseil des ministres a adopté 19 décrets d'application pour la mise en œuvre de la loi portant régime juridique applicable aux emplois et aux agents de la Fonction publique territoriale, dès le 24 mai suivant.

L'adoption de ces textes est le fruit de l'étude diagnostique de la Fonction publique territoriale réalisée en 2015 par le ministère en charge de la Décentralisation qui avait recommandé la relecture de la loi, mais également de la forte volonté des agents des Collectivités territoriales.

Ces textes permettent de régulariser la situation des agents des Collectivités territoriales, mais aussi d'adapter les dispositions légales aux défis majeurs de la décentralisation au Burkina-Faso. Ces défis sont notamment l'attractivité, la formation des agents, le renforcement qualitatif et quantitatif des capacités en ressources humaines et l'harmonisation des métiers et des emplois avec l'évolution des missions des Collectivités territoriales.

Au nombre des **innovations majeures** apportées par ce projet de loi qui compte 214 articles, l'on pourrait citer :

- la suppression du statut d'agent contractuel des Collectivités territoriales et la fonctionnarisation de tout agent permanent des collectivités, ce qui supprime la différence du traitement salarial entre les fonctionnaires et les agents contractuels de la Fonction publique territoriale ;
- l'amélioration des grilles salariales pour rendre la fonction publique territoriale plus attrayante et fidéliser, ainsi les agents des Collectivités territoriales ;
- la prise en compte d'une nouvelle catégorie P pour tenir compte des médecins, pharmaciens et vétérinaires spécialisés au sein des Collectivités territoriales ;
- l'harmonisation du nombre d'échelons par catégorie en conformité avec la loi 081 portant statut général de la Fonction publique d'Etat ;
- la mise en place d'une commission d'avancement, de reclassement et de reversement dont les membres sont nommés par arrêté du président de conseil de Collectivité territoriale ;
- la création d'un mécanisme de coordination entre les régimes de pension de la Caisse autonome de retraite des fonctionnaires (CARFO) et la Caisse de retraite des agents communaux.

L'incidence financière de cette réforme majeure s'élève à plus de trois milliards (3 294 452 994) de FCFA ; ce qui a fait passer la masse salariale au niveau de la Fonction Publique Territoriale du Burkina-Faso à 7 milliards de FCFA en 2017, contre 3,5 milliards en 2015 et 3,7 milliards en 2016. Ainsi, le budget alloué aux Collectivités territoriales devrait passer de 4,5% du budget de l'Etat à 17% d'ici à 2020.

▪ **Au Sénégal**

La loi n° 2011-08 du 30 mars 2011 relative au statut général des fonctionnaires des Collectivités locales a été promulguée avec 14 décrets d'application qui accompagnent sa mise en œuvre. Elle repose sur quatre principes à savoir l'unité, la parité, la mobilité et la libre administration des Collectivités locales. Au total, 10.000 agents des Collectivités locales de la santé et de l'action sociale et des transports ont été proposés à l'intégration dans la Fonction publique locale par la Commission ad hoc d'intégration.

Toutefois, cette loi peine à être appliquée depuis sa promulgation et la nouvelle réforme de la politique de décentralisation à travers l'Acte III de la décentralisation.

La communalisation intégrale, l'érection du Département en Collectivité territoriale et la suppression de la communauté rurale, de la commune d'arrondissement et de la région comme collectivité

territoriale sont quelques raisons qui rendent sa mise en œuvre plus complexe, car appelant sa révision pour une plus grande mise en cohérence de l'ensemble des textes en question. Les difficultés tiennent également au manque de budget pour réaliser les études, à l'absence de personnel dédié à la mise en œuvre de la mission, à la non fonctionnalité du Conseil supérieur de la fonction publique locale, à la lenteur dans la mise en place d'une structure dédiée à la gestion de la fonction publique locale, aux difficultés dans la prise des arrêtés de nomination pour les agents proposés à l'intégration dans un corps de fonctionnaire.

▪ **Au Bénin**

Loi n° 2015-18 du 02 avril 2015 portant statut général de la fonction publique stipule, en son article 1^{er} : « Le présent statut s'applique aux personnes qui, nommées dans un emploi permanent, sont titularisées dans un grade de la hiérarchie des administrations publiques, des services de l'Etat, des collectivités locales et des établissements publics à caractère social, culturel et scientifique. Il s'applique également aux personnes qui sont engagées sous contrat pour servir, à titre temporaire, dans les services et organismes mentionnés à l'alinéa ci-dessus. Ces personnes sont dénommées agents contractuels. »

Cette loi s'applique ainsi non seulement à la fonction publique de l'Etat mais également à la Fonction Publique Territoriale. Il y a lieu de souligner qu'à la suite de la décision Dcc 15-209 du 15 octobre 2015 déclarant certaines dispositions de ladite loi contraires à la Constitution du 11 décembre 1990, les députés à l'Assemblée nationale ont procédé, le 23 février 2017, à la mise en conformité de la loi n°2015-18 du 27 août 2015 portant statut général de la fonction publique en République du Bénin. Cette loi n'est pas encore opérationnelle, en attendant les décrets d'applications adéquats et le soutien financier de l'Etat pour la prise en charge de cette réforme majeure.

2- Au Cameroun, en Guinée et en Côte d'Ivoire

Dans ces trois pays, il n'existe pas de loi portant statut de la Fonction Publique Territoriale, mais des avant-projets (de loi pour la Côte d'Ivoire et de décrets pour le Cameroun) sont en cours de finalisation. Dans ces pays, les lois encadrent les règles applicables au personnel des Collectivités territoriales (fonctionnaires et agents de l'Etat et agents recrutés localement).

3- On constate une diversité de personnels dans les Collectivités territoriales des six pays :

(i) **Les fonctionnaires des Collectivités territoriales** (Burkina-Faso, Bénin et Sénégal) sont des agents ayant été nommés dans un emploi permanent des Collectivités territoriales (locales au Sénégal) et ayant été titularisés dans un grade de la hiérarchie des corps et ayant vocation, par application des règles d'avancement de fonctionnaire à occuper des emplois publics permanents.

(ii) **Les fonctionnaires et agents de l'Etat qui sont détachés ou mis à disposition** dans une Collectivité territoriale par un arrêté ministériel. Il en existe au Burkina-Faso, au Cameroun, en Côte d'Ivoire et au Sénégal. Il en existe également en Guinée (le détachement est prévu par l'article 53 de la loi n° 2001 028 AN adoptant et promulguant la loi portant statut général des fonctionnaires).

(iii) **Le personnel recruté localement** ; il existe en Côte d'Ivoire et au Cameroun. Il est régi par le Code du travail et par d'autres textes spécifiques. Ainsi, en Côte d'Ivoire, ce personnel est également régi par la loi portant statut du personnel des Collectivités territoriales. Au Cameroun, le personnel communal est régi par le décret n°78/484 du 09 novembre 1978 fixant les dispositions communes applicables aux agents de l'Etat relevant du code du travail, modifié par le décret n°82/100 du 03 mars 1982. Par ailleurs, pour le moment, ce personnel est recruté par décision ou par contrat, tandis qu'en Côte d'Ivoire, ce personnel recruté localement l'est uniquement par contrat.

(iv) **Les agents contractuels** ; ils sont prévus en Côte d'Ivoire, au Sénégal, au Burkina-Faso, au Bénin et au Cameroun. Ils sont définis comme « toute personne dont la situation administrative est régie par un

contrat individuel, accepté et signé par lui, le liant à l'administration » par l'article 2 de la loi n° 2015-18 du 02 avril 2015 portant statut général de la fonction publique au Bénin.

(v) **D'autres catégories de personnels sont en service dans les Collectivités territoriales** : les personnels **journaliers** (Côte d'Ivoire), engagés à titre temporaire et payés à la journée, qui sont appelés agents non permanents au Burkina-Faso, qui exercent des emplois « destinés à la réalisation d'activités extraordinaires ou conjoncturelles des Collectivités territoriales ». **En Guinée**, l'article 193 du Code des collectivités locales reconnaît, outre le personnel permanent, le personnel temporaire. On a également les décisionnaires au Sénégal et au Cameroun et des auxiliaires (Sénégal).

4- LES CONDITIONS D'ACCES A LA FONCTION PUBLIQUE

En général, les conditions d'accès à la Fonction publique territoriale et au statut de personnel des Collectivités territoriales sont les mêmes : (i) être un national ; (ii) jouir de ses droits civiques et être de bonne moralité ; (iii) se trouver en position régulière vis-à-vis des textes régissant le service militaire ou toutes autres obligations civiques assimilées ; (iv) remplir les conditions d'aptitude physique et mentale exigées pour l'exercice de l'emploi ; (v) être détenteur de l'un des diplômes requis (vi) remplir les conditions, d'âges qui peuvent faire l'objet de dérogation (être âgé de 18 ans au moins et de 37 ans au plus au Burkina-Faso ; 18 à 35 ans au Sénégal ; de 18 à 40 ans en Guinée). A cela s'ajoutent la constitution d'un dossier et d'autres conditions particulières à certains pays : (i) ne pas avoir fait l'objet d'une condamnation (Burkina-Faso, Guinée et la Côte d'Ivoire) ; (ii) être reconnu indemne de toutes affections graves ou contagieuses (Côte d'Ivoire).

5- Les modes d'accès aux emplois de fonctionnaires des Collectivités territoriales sont en général :

- Les concours directs lorsque les candidats justifient des qualifications professionnelles requises ;
- Les concours ou examens professionnels qui peuvent être :
 - Internes pour les fonctionnaires des Collectivités locales en activité, appartenant à une catégorie immédiatement inférieure et remplissant les conditions de diplôme requis en vue de la formation requise pour la catégorie d'accès ;
 - Ou externes pour les candidats remplissant les conditions de diplômes d'enseignement général exigés en vue de la formation pour la catégorie d'accès, lorsqu'il n'y a pas de titulaires de diplômes professionnels de la spécialité pour laquelle le recrutement est demandé (voir article 323 loi du Bénin) ;
- La sélection de dossiers (**Burkina-Faso**) ; le recrutement sur épreuve ou sur titre (**au Sénégal et au Bénin**). Dans le cas béninois, la loi (article 323) indique que l'administration se réserve le droit de soumettre les candidats susceptibles d'être retenus sur titre à un test de contrôle d'aptitude avant leur recrutement.
- En **Côte d'Ivoire**, le recrutement du personnel local des Collectivités territoriales se fait sur la base du cadre organique des emplois approuvé par la tutelle. Le **cadre organique** des emplois correspond à la **situation optimale des effectifs de la Collectivité territoriale nécessaires au bon fonctionnement des services** existants ou à créer.

6- L'autorité compétente pour le recrutement et la nomination des fonctionnaires des Collectivités territoriale est l'autorité investie du pouvoir exécutif de la Collectivité territoriale, à savoir le Maire, le Président du Conseil régional ou le Président du Conseil départemental selon le cas.

En Guinée, l'article 191 du Code des collectivités territoriales en République de Guinée stipule que l'autorité exécutive locale recrute, suspend et licencie le personnel des services publics locaux à forme décentralisée ou de service rattaché ainsi que des projets de développement local à forme de services rattachés. Elle peut toutefois, avec l'autorisation du Conseil, déléguer le recrutement du personnel d'exécution d'un service rattaché au chef de ce service. Dans ce cas, le choix de personnel est soumis à son approbation.

7- Trois principes guident en général l'accès à la Fonction publique territoriale dans les différents Etats qui en possèdent : (i) L'égalité (*L'accès aux emplois des Collectivités territoriales est*

ouvert à égalité de droit à tous les nationaux, sans différence de sexe), (ii) la probité (Tout recrutement ne peut avoir pour but, sous peine de nullité, que de pourvoir à un emploi préalablement existant) et (iii) la publicité (La vacance de tout emploi doit être régulièrement publiée par le Maire ou le Président du Conseil).

8- Les différentes lois nationales indiquent que l'avancement du personnel et des fonctionnaires communaux comprend l'avancement d'échelon et l'avancement de grade. Il a lieu de façon continue d'échelon à échelon et de classe à classe. L'avancement est précédé d'une évaluation annuelle du fonctionnaire. Au **Burkina-Faso**, cette note doit être au moins égale à 6/10 pour permettre à un fonctionnaire communal de prétendre à un avancement d'échelon.

Dans les différents pays, le pouvoir d'évaluation appartient au supérieur hiérarchique immédiat de l'agent qui l'exerce en comité de direction sur la base d'un contrat d'objectifs ou d'une fiche d'indication des attentes ; l'autorité investie du pouvoir exécutif de la Collectivité territoriale (Maire, Président de Conseil) étant compétente, dans certains cas, pour la notation. Au Bénin, la loi (Article 332) précise que « le Maire de la commune est l'autorité investie du pouvoir de notation ».

9- Le fonctionnaire des Collectivités territoriales est dans l'une des positions suivantes : (i) en activité (*la position du fonctionnaire qui, régulièrement titularisé, exerce effectivement les fonctions afférentes à son emploi ou à toute autre fonction qui lui a été attribuée au sein d'une collectivité territoriale*) ; (ii) en détachement (*la position du fonctionnaire qui, placé hors de sa collectivité territoriale d'origine (Burkina-Faso) ou de son corps d'origine (Sénégal), continue de bénéficier de ses droits à l'avancement et à la retraite.*) ; (iii) en disponibilité (*la position du fonctionnaire qui, placé hors de son administration d'origine, cesse de bénéficier de ses droits à l'avancement et à la retraite*) ; (iv) sous les drapeaux (*le fonctionnaire ne perçoit que sa solde militaire*).

10- Le personnel a droit à une rémunération qui comprend en général (i) une rémunération selon le classement indiciaire, assortie ou non de certaines indemnités obligatoires ; (ii) des indemnités accessoires en fonction des contraintes et sujétions particulières propres à l'exercice de son emploi.

Au Bénin, l'article 334 de la loi n° 2015-18 du 02 avril 2015 portant statut général de la Fonction publique stipule que le régime de rémunération des fonctionnaires territoriaux est le même que celui des fonctionnaires de l'Etat. Toutefois, les taux des primes et indemnités alloués aux fonctionnaires des Collectivités territoriales sont fixés par décision de l'organe délibérant de chaque collectivité. Par ailleurs, la loi béninoise précise bien (Article 30) que la rémunération versée au fonctionnaire doit correspondre à ses responsabilités et à ses performances et lui permettre d'assurer sa dignité.

En Guinée, l'article 190 du Code des collectivités locales de la République de Guinée stipule que les emplois, descriptions de tâches, effectifs des services publics locaux ainsi que le montant de leur rémunération sont proposés par l'autorité exécutive locale et approuvés par l'autorité de tutelle. La rémunération du personnel des services publics locaux est à la charge du budget de la Collectivité.

11- Les textes concernant la rémunération du personnel sont inadaptés : les salaires et indemnités prévues ne sont pas attractifs (Burkina-Faso, Cameroun et Sénégal) ou les textes sont trop anciens (*Côte d'Ivoire décret n° 81-1000 du 26 novembre 1981 fixant le taux mensuel des traitements et rémunérations concernant les communes et note interministérielle n° 696/MEMAT/MEMEF/MFPE du 08 octobre 2003 relative à la rémunération du personnel des collectivités territoriales pour les régions*).

12- Les fonctionnaires des collectivités territoriales ont droit à la protection sociale. Elle comprend (i) la protection en matière de risques professionnels, (ii) des prestations familiales, (iii) des soins de santé, (iv) une pension de retraite et (v) l'assurance vieillesse.

Concernant en particulier la protection sanitaire, le fonctionnaire territorial ne doit pas faire l'objet de discrimination en raison de sa séropositivité. Sur ce point, l'article 37 de la loi béninoise dispose que le fonctionnaire atteint d'infection par le virus d'immunodéficience humaine (VIH) ne peut faire l'objet de traitement discriminatoire dans ses droits et obligations. Il a droit à une prise en charge médicale, sociale et psychologique. Par ailleurs, lorsque son état de santé ne lui permet plus d'exercer convenablement ses fonctions sur constatation d'un médecin du travail ou d'un médecin agréé, il a droit à un aménagement lui permettant de continuer son travail aussi longtemps que possible.

13- Concernant la protection juridique, le fonctionnaire des Collectivités territoriales a droit aux congés : (i) congé administratif annuel de 30 jours consécutifs avec traitement ou salaire (ii) congé de maternité pour le personnel féminin pour une durée de 14 semaines ; (iii) autorisations d'absences pour des réunions syndicales ou des missions d'intérêt public, pour des événements familiaux, pour cause de maladie ou encore pour stages professionnels ou concours et examens.

14- Le fonctionnaire des collectivités territoriales a également droit à : (i) un congé pour un accident survenu dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions ; (ii) la protection contre les menaces, outrages, injures ou diffamation ; (iii) la substitution de la Collectivité territoriale pour les fautes personnelles commises à l'occasion ou dans l'exercice des fonctions.

15- Le fonctionnaire des Collectivités territoriales a droit à la protection disciplinaire : les fautes commises par le fonctionnaire des Collectivités territoriales conduisent à des sanctions dans des conditions encadrées par la loi. Le Burkina-Faso et le Sénégal reconnaissent trois catégories de fautes (1^{er}, 2^{ème} et 3^{ème} degré). Les sanctions de 1^{er} et 2^{ème} degrés sont de la compétence de l'autorité de nomination de l'agent sans consultation du Conseil de discipline. Cette autorité est le Maire ou le Président du Conseil. Au Sénégal, cette autorité compétente peut déléguer ce pouvoir, ce qui n'est pas le cas au Burkina-Faso. La sanction de 3^{ème} degré est prise après consultation du Conseil de discipline par les mêmes autorités.

Dans tous les cas, les lois reconnaissent au fonctionnaire des collectivités territoriales : (i) le droit de se faire assister d'un conseil juridique ou administratif ; (ii) le droit à la communication de son dossier et de tout document y annexé.

Au Bénin, il y a des sanctions de premier et de second degré. Ainsi, au terme de l'article 346 : Le pouvoir disciplinaire appartient :

- aux directeurs de services municipaux dans les communes à statut particulier et au Secrétaire général de la mairie dans les communes ordinaires, pour les sanctions du 1^{er} degré ;
- au maire pour les sanctions du second degré.

La procédure disciplinaire est engagée par une demande d'explication écrite adressée au fonctionnaire territorial. Lorsqu'il doit être procédé à la consultation de la commission administrative paritaire communale, celle-ci est saisie, sur un rapport du supérieur hiérarchique qui doit indiquer clairement les faits répréhensibles et les circonstances dans lesquelles ils ont été commis.

Le fonctionnaire territorial incriminé a le droit d'obtenir aussitôt que l'action disciplinaire est engagée devant le conseil de discipline, la communication intégrale de son dossier disciplinaire et de tous les documents annexes. (Article 351 de la loi au Bénin).

Par ailleurs, la loi béninoise précise que le fonctionnaire territorial frappé d'une peine disciplinaire et qui n'a pas été exclu de l'administration communale peut, à l'expiration des délais ci-dessous et à condition qu'il n'ait été l'objet d'aucune autre sanction dans l'intervalle de ces délais, introduire auprès du Maire de la commune, une demande de réhabilitation administrative tendant à ce qu'aucune trace de la sanction prononcée ne subsiste dans son dossier. Ces délais sont : deux (02) ans pour l'avertissement écrit ; deux (02) ans pour le blâme ; cinq (05) ans pour les autres sanctions à l'exception de la révocation. La loi indique que, si par son comportement général, l'intéressé a donné toute satisfaction depuis la sanction dont il a fait l'objet, il doit être fait droit à sa demande.

16- Le fonctionnaire des Collectivités territoriales a des droits dits politiques : (i) la liberté d'opinion (nul ne peut faire l'objet de discrimination en raison de ses opinions politiques, philosophiques ou religieuses) ; (ii) la liberté d'association (faire partie d'une organisation professionnelle ou d'un syndicat) et d'opinion ; (iii) le droit de grève définit selon les règles établies.

17- Le fonctionnaire des Collectivités territoriales peut avoir le droit, selon son niveau de responsabilité, à des avantages en nature. Il s'agit notamment d'(i) une indemnité de sujétion, (ii) d'une indemnité de logement, (iii) d'une indemnité de mission servie à tout agent appelé à remplir, hors du ressort territorial de la Collectivité, une mission expressément commandée par le Président du Conseil qui délivre à cet effet un ordre de mission (Burkina-Faso).

En Côte d'Ivoire, les fonctionnaires mis à disposition des Collectivités territoriales qui exercent les fonctions de Directeur Général et au Directeur Général Adjoint d'Administration de la Région, de Secrétaire Général et de Secrétaire Général Adjoint de Mairie ont droit à un logement de fonction meublé ; à un véhicule de fonction.

18- Il a également droit à (i) des stages professionnels ; (ii) une distinction honorifique ; (iii) la prise en charge des frais nécessaires à l'inhumation ainsi que le paiement d'un capital décès.

19- Le fonctionnaire territorial bénéficie d'une stabilité d'emploi. Il ne peut être mis fin à ses fonctions de façon discrétionnaire par l'employeur, mais conformément au statut de la fonction publique.

20- Il a le droit de faire carrière après sa titularisation à l'issue d'un stage d'une année renouvelable une seule fois le cas échéant, ce qui lui confère un grade à titre définitif dans la hiérarchie administrative.

21- Le Maire et le Président du Conseil régional ou départemental sont, chacun en ce qui le concerne, le premier responsable de la gestion et de l'administration des fonctionnaires de Collectivité territoriale et des agents placés sous son autorité.

22- Les fonctionnaires des Collectivités territoriales bénéficient d'une (i) mobilité fonctionnelle par mutation dans une autre collectivité territoriale ; (ii) d'une mobilité entre la fonction publique territoriale et la fonction publique de l'Etat ; (iii) et d'une mobilité hiérarchique par changement de grade.

23- Dans l'ensemble, le personnel des Collectivités territoriales est tenu des obligations suivantes : (i) l'obligation de service, (ii) l'obligation de respect de la hiérarchie, (iii) l'obligation de responsabilité, (iv) l'obligation de probité et d'impartialité, (v) l'obligation de participation à la formation professionnelle organisée à son intention, (vi) l'obligation de discrétion et de secret professionnels.

Au Bénin, la loi stipule que les personnels de la fonction publique sont également soumis aux dispositions du Code des valeurs et d'éthique de la fonction publique adopté par décret pris en Conseil des ministres.

24- Les différentes lois retiennent comme cas de cessation définitive des fonctions, entraînant la radiation de l'agent du cadre de la fonction publique territoriale et la perte de la qualité de fonctionnaire, les situations suivantes : (i) la démission régulièrement acceptée, (ii) le licenciement, (iii) la révocation, (iv) le départ à la retraite, (v) le décès, (vi) la perte de la nationalité et la perte des droits civiques.

En dépit de l'existence d'une fonction publique territoriale au Burkina-Faso et au Sénégal, le plan de carrière des agents n'est toujours pas bien défini et clarifié dans tous ces pays. Au Burkina-Faso également, le référentiel métiers/emplois n'est pas encore bien approprié par les différents acteurs tant au niveau central qu'au niveau local.

25- En ce qui concerne le personnel recruté localement, des dispositions sont prises dans certains pays, comme au Cameroun et en Côte d'Ivoire, pour en limiter leur effectif à 35% des dépenses de fonctionnement qui elles-mêmes ne doivent pas excéder le seuil de 60% des dépenses totales (Cameroun, lettre circulaire n°1306/MINATD/DCTD du 25 juin 2010 qui fixe les modalités de recrutement et de gestion du personnel communal) et 30% en Côte d'Ivoire.

26- De manière générale, sans que des statistiques précises soient disponibles, les différentes études ont état de ce que le personnel non qualifié des Communes des différents pays concernés est pléthorique et relativement âgé. Les besoins en personnel intermédiaire, dont les agents de maîtrise, restent importants.

De même le personnel d'encadrement semble largement insuffisant en nombre. On le retrouve davantage dans quelques communes de grandes villes. Ces cadres communaux restent cependant peu formés à l'administration locale et ont des capacités techniques limitées.

III- EN CE QUI CONCERNE LE RENFORCEMENT DES CAPACITES

1- En ce qui concerne les élus locaux, en règle générale, **le renforcement de capacités est prévu comme un droit**. Des sessions de renforcement de capacités au profit des élus locaux sont prévues sur des thématiques liées au fonctionnement des conseils de Collectivité ainsi qu'à la gouvernance locale avec l'appui de certains partenaires.

2- On note qu'au Burkina-Faso, le Ministère de l'Administration Territoriale, de la Décentralisation et de la Sécurité (MATDS), avec l'appui technique et financier du programme Décentralisation/Développement communal GIZ, a élaboré la stratégie nationale de renforcement des capacités des acteurs de la décentralisation. Cette stratégie est axée sur trois dimensions : (i) le renforcement des capacités des acteurs de la décentralisation par l'information, la sensibilisation la formation et l'alphabétisation ; (ii) le renforcement des capacités des acteurs de la décentralisation par les voyages d'études et les échanges d'expériences ; (iii) les mesures et actions d'accompagnement qui vont consister en la détermination des ressources humaines et à l'estimation des infrastructures et équipements nécessaires à la mise en œuvre de la stratégie.

De même, au Sénégal, il y a lieu de souligner l'existence du Programme d'Appui aux Communes et aux Agglomérations du Sénégal, PACASEN (financé à hauteur de 210 millions de dollars US par la Banque mondiale et l'Agence française de Développement (AFD) sur 5 ans au profit de 123 Collectivités territoriales sénégalaises sans contreparties financières).

Au Cameroun, il existe diverses initiatives de renforcement de capacités, notamment un Plan de formation du COFADEC créé le 07 mai 2007, un Programme National de Formation aux métiers de la ville (PNFMV) par les Communes et Villes Unies du Cameroun (CVUC).

3- Par ailleurs, l'accompagnement de la fonction publique territoriale et le souci d'efficacité du personnel conduit les Etats à se doter de structure en charge de la formation du personnel et des élus. Toutefois, les options choisies varient. Certains pays ont confié la formation à des structures existantes ayant fait de la formation un objectif général (Ecole Nationale d'Administration et de la Magistrature ENAM au Burkina-Faso).

D'autres pays ont opté pour des structures spécifiquement chargé de la formation en matière de décentralisation et de développement des Collectivités territoriales (Centre de Formation pour l'Administration Municipale (CEFAM) au Cameroun (Ce Centre est en cours de réorganisation en vue de l'adapter aux nouvelles demandes induites par l'approfondissement du processus de décentralisation), l'Institut de Développement local (IDL) à l'Université Cheikh Anta Diop de Dakar (UCAD) dédié à la formation courte (niveau Licence) de spécialistes de la décentralisation et de l'aménagement du territoire au Sénégal, le Centre National de Formation et de Perfectionnement des Cadres et Elus (CNFPCE) en Guinée ou l'initiative en cours de l'Institut National de Renforcement des Capacités des Collectivités Territoriales, en abrégé INRCCT en Côte d'Ivoire.

IV- La mise en place d'institutions et la réalisation d'actions de promotion du statut de l'élu local et de la fonction publique territoriale

Diverses actions ont été initiées dans des pays concernés, notamment en Guinée au Sénégal et en Côte d'Ivoire.

▪ En Guinée

L'article 138 de la Constitution prévoit la création d'un Haut Conseil des Collectivités Locales comme organe supérieur consultatif qui a pour mission de suivre l'évolution de la mise en œuvre de la politique de décentralisation, d'étudier et de donner un avis motivé sur toute politique de développement économique local durable et sur les perspectives régionales.

L'opérationnalisation de la mise en place de cette Institution est en cours.

▪ Au Sénégal

Il convient de signaler le démarrage des activités de deux institutions phares dans la mise en œuvre de la politique de décentralisation au cours du premier trimestre de l'année 2017. Il s'agit du Haut Conseil des Collectivités Territoriales (HCCT) et de la Commission Nationale du Dialogue des territoires (CNDT).

➤ **Le Haut Conseil des Collectivités Territoriales (HCCT)**

Après son installation en octobre 2016, le Haut Conseil des Collectivités Territoriales a véritablement démarré son travail avec la tenue de sa première session ordinaire en mars 2017.

Concernant la mission de cette institution, le HCCT a pour mission de renforcer la participation active des acteurs territoriaux à la définition, à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques publiques territoriales pour une meilleure inclusion des citoyens dans l'identification des besoins, la définition des priorités, la conception et la mise en œuvre des politiques de décentralisation.

➤ **La Commission Nationale du Dialogue des Territoires (CNDT)**

Elle a organisé plusieurs rencontres de partage sur sa mission et sur l'intercommunalité. Sa dernière rencontre, tenue au courant du mois de mai 2017, portait sur les Objectifs de Développement Durable.

▪ **En Côte d'Ivoire**

➤ **L'élaboration d'un aide-mémoire à l'intention des Députés**

Dans le cadre de la promotion des actions de plaidoyer initiées par l'AIMF, et, en attendant l'organisation d'une séance de travail avec les intéressés, il a été élaboré un aide-mémoire au profit des Députés, notamment ceux de la Commission générale et institutionnelle.

L'objectif était de leur présenter le partenariat stratégique entre l'AIMF et l'Union Européenne, le bien fondé des initiatives prises dans ce cadre, les objectifs poursuivis, les différentes problématiques et pistes de solutions, les priorités d'action et les perspectives afin de susciter l'adhésion des Députés à l'effort de plaidoyer.

- L'adoption de la nouvelle Constitution de 2016 dont l'article 174 stipule que tout transfert de compétences de l'Etat aux collectivités territoriales doit s'accompagner de transfert de moyens financiers équivalents pour leur prise en charge.

II) LES ENJEUX DU PLAIDOYER

Enjeux 1 : L'ADOPTION D'UN STATUT DE L'ELU LOCAL

Cet enjeu comporte cinq problématiques :

- 1) La fonction de représentation de la population par l' élu local et ses implications doivent être bien marquées et consolidées par les textes législatifs et règlementaires des Collectivités territoriales, de préférence par **un texte unique fédérateur**.
- 2) Quel arbitrage entre le caractère bénévole des fonctions d' élu local et la prise en charge des dépenses générées par celles-ci à travers **une rémunération attractive** des élus locaux ?
- 3) Les élus locaux bénéficient-ils de **protection sociale et juridique adéquate** pour mieux assurer leur fonction ?
- 4) Quel équilibre entre le **droit de regard de l'Etat** sur l'activité à travers le contrôle et la **libre administration** reconnue aux Collectivités territoriales. Comment, par ailleurs, éviter une immixtion pesante du politique dans la gestion des Collectivités territoriales ?
- 5) Comment réaliser efficacement **le transfert de compétences et de moyens** notamment personnel et financier de l'Etat aux Collectivités territoriales ?

Enjeux 2 : LA GENERALISATION DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

Cet enjeu comporte quatre problématiques :

- 6) Comment **généraliser l'adoption de la Fonction publique territoriale** en lieu et place du statut des personnels ?
- 7) Adopter la Fonction publique territoriale pour consolider la stabilité et la mobilité de l'emploi des fonctionnaires territoriaux : comment mettre fin à la **précarité de l'emploi des agents recrutés localement** ? à l'absence de plan de carrière ?
- 8) Quels rôles des élus locaux dans **le recrutement et la carrière des agents territoriaux** ?
- 9) Le personnel est-il bien rémunéré ? Le niveau est-il attractif ? Le personnel bénéficie-t-il d'une couverture sociale et d'une assurance convenable ?

Enjeux 3 : LE RENFORCEMENT DES CAPACITES DES ELUS LOCAUX ET DU PERSONNEL DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Cet enjeu comporte trois problématiques :

- 10) Comment mettre en relief la nécessité pour les Etats d'élaborer une **stratégie de renforcement des capacités des élus locaux** et du personnel des collectivités territoriales ? Comment mettre en relief le fait que **la performance** des Collectivités territoriales, qui est le socle du développement d'un pays, **est basée sur la compétence** des hommes et des femmes qui l'animent ?
- 11) Cadre et impacts du renforcement des capacités des élus locaux et du personnel dans la stratégie de développement des collectivités territoriales.
- 12) Quelles stratégies de financement des élus et du personnel des collectivités territoriales ?

ENJEU N°1 : LA PROBLEMATIQUE DE L'ADOPTION D'UN STATUT DE L'ELU LOCAL

Le Statut est défini comme un ensemble de dispositions législatives ou réglementaires fixant les garanties fondamentales, notamment les droits et les obligations accordées à un corps de fonctionnaires ou d'agents publics. Ici, il s'agira d'examiner les garanties fondamentales prévues par les textes de lois et de règlements au profit des élus locaux.

1- En quoi est-il indispensable d'adopter une loi spécifique consacrée au statut de l'élu local ?

Dans les différents pays africains, notamment ceux qui font l'objet de l'étude, les droits et devoirs censés régir la fonction de l'élu local sont disséminés dans un ensemble de textes. Il s'agit notamment des Codes électoraux, des lois portant Code général des Collectivités territoriales ou de lois relatives à l'organisation des Collectivités territoriales.

Les difficultés engendrées par cette situation sont multiples.

Ainsi, l'on note la difficulté de recenser l'ensemble des droits accordés aux élus locaux. Les textes cités plus haut sont plus consacrés aux Collectivités territoriales, dans leur organisation leurs attributions et leur fonctionnement, qu'à la situation des élus eux-mêmes. Ils ne sont donc pas très détaillés sur la question du statut de l'élu local. En outre, tous les aspects du statut ne sont pas pris en compte, notamment de la question de la déontologie, des obligations imposées aux élus.

Quels sont donc les avantages d'une loi spécifique ?

L'adoption d'une loi consacrée au statut de l'élu local offre l'avantage de rassembler dans un texte unique l'ensemble des droits et de la protection, des différentes indemnités et primes, des sujétions et obligations, ainsi que des responsabilités et des règles déontologiques des élus locaux.

Il facilite donc l'examen et l'analyse des droits et devoirs des élus locaux et permet d'en avoir une appréciation plus juste. Une telle loi permettrait aux élus locaux de s'approprier leur rôle de manière plus juste et précise, et d'envisager plus objectivement et en toute connaissance de cause d'éventuelles améliorations de leur statut.

A titre d'exemple, en France, les dispositions concernant le statut de l'élu local étaient contenues dans le Code général des collectivités territoriales. Mais, guidés par la nécessité de donner aux élus locaux un instrument légal leur permettant un exercice plus efficace de leurs fonctions, les parlementaires ont adopté, le 19 mars 2015, la proposition de loi Gourault-Sueur (déposée au Sénat par Jacqueline Gourault et Jean-Pierre Sueur) le 12 novembre 2012, visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat. La loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 contient des dispositions portant notamment sur les indemnités, la formation ou encore le congé électif. Elle crée une Charte de l'élu local qui rappelle les grands principes déontologiques de l'exercice du mandat.

La loi vise à améliorer les garanties offertes aux élus communaux, départementaux, régionaux et intercommunaux pour l'exercice de leur mandat.

L'enjeu est donc, pour les acteurs locaux, notamment les Maires, présidents de Conseils régionaux, départementaux et Délégués du Gouvernement, d'agir dans le sens à obtenir un texte spécifiquement consacré à leur statut.

Il convient de citer, à cet effet, l'élaboration au Sénégal d'un projet de loi sur le statut de l'élu local et ses décrets d'application.

2- Quel arbitrage entre le caractère bénévole des fonctions d'élu local et la prise en charge des dépenses générées par lesdites fonctions à travers une rémunération attractive des élus locaux ?

Le problème qui se pose est celui de faire un arbitrage harmonieux entre le principe reconnu unanimement par les différentes législations de la gratuité des fonctions de l'élu local (son caractère bénévole) et la nécessité de compenser les diverses dépenses auxquelles il peut se trouver confronté dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions.

Dans tous les pays objets du plaidoyer, un certain nombre d'indemnités et de primes sont prévues qui ont en général la caractéristique commune d'être peu attractives, quand elles sont formellement prévues et appliquées.

Certains justifient la faiblesse des rémunérations des élus locaux par le caractère gratuit ou bénévole des fonctions. Pour ceux-là, les indemnités versées, quel que soit leur montant, devraient suffire aux élus locaux dans la mesure où, en principe, les élus locaux exercent une autre activité professionnelle lucrative. Ces personnes soutiennent que les lois nationales ne font pas obligation aux élus locaux de démissionner de leur emploi et de se mettre exclusivement et à plein temps au service de la Collectivité territoriale.

Le principe de la gratuité est profondément inégalitaire en ce sens qu'il suppose que le détenteur d'un mandat électif local est suffisamment nanti pour disposer de revenus autres que ceux que cette fonction lui assure. Il est de nature à exclure certaines catégories des sphères de la fonction élective, c'est à dire les personnes qui n'ont pas suffisamment de moyens.

Ensuite, ce principe est susceptible de décourager les personnes qui n'exercent pas d'emploi suffisamment rémunérateur pour prendre en charge des dépenses générées par les fonctions d' élu local.

Par ailleurs, l'application de ce principe ne tient pas compte de l'ampleur et de la diversité des dépenses des élus. Ces dépenses vont de la prise en charge des besoins de déplacement et d'entretien de son nouveau statut (moyens de déplacement, tenues vestimentaires, cotisations diverses y compris familiales etc.) à l'entretien de l'électorat en passant par la prise en charge sociale des populations indigentes.

Il convient de souligner également que l'application stricte de la gratuité des fonctions nuirait aux élus locaux qui, pour une raison ou une autre, décident de se mettre totalement au service de la Collectivité territoriale. Il peut s'agir de personnes qui, aspirant à exercer les fonctions d' élu local et étant dans une situation d'incompatibilité, décident de démissionner, de prendre une retraite anticipée ou de se mettre en disponibilité pour un temps. On peut penser également aux personnes qui, exerçant des activités privées, souhaitent consacrer l'essentiel de leur temps aux fonctions d' élu, ce qui empiète sur l'exercice de leur activité professionnelle et, par voie de conséquence, leurs revenus.

Les dispositions devraient donc être prises pour prévoir des indemnités et primes incitatives sans que cela ne soit forcément un salaire.

Comment ces indemnités doivent-elles être prises en charge ?

La plupart des pays font supporter ces indemnités par les budgets des Collectivités territoriales. Dans ces conditions, la règle est que les indemnités varient dans une large fourchette fixée par l'Etat et peuvent dépendre de la capacité financière des communes, départements et des régions.

Mais, on peut également envisager la possibilité de la prise en charge de la rémunération ou d'une partie de celle-ci par l'Etat, à travers une dotation ou un fonds. Il en est ainsi au Cameroun où le décret n°2015/405 du 16 septembre 2015 fixant les modalités de rémunération des Délégués du Gouvernement, des Maires et de leurs adjoints précise que la rémunération est supportée par la dotation générale de la décentralisation inscrite au budget de l'Etat.

Une autre problématique réside dans le rôle des élus locaux dans la fixation des indemnités.

La question double et se pose en ces termes : (i) est-il pertinent que les élus locaux participent à la fixation de leurs indemnités ? (ii) si l'on convient d'associer les élus locaux à cette fixation, comment amener les pouvoirs publics à aller dans ce sens ?

Quel critère doit-on choisir pour la fixation des indemnités des élus locaux ? Est-ce à l'importance démographique ? Doit-on avoir recours à un forfait ou, comme c'est le cas en France pour les indemnités de fonction, le taux doit-il correspondre à l'indice de l'échelle de rémunération de la fonction publique majoré ou non ?

3- Quelle protection sociale et juridique adéquate pour les élus locaux ?

La question de la prise en charge sociale des élus locaux pose deux problématiques essentielles : la couverture sociale, notamment l'assurance maladie et la retraite, ainsi que l'assurance pour la protection civile.

Dans l'ensemble des pays qui ont fait l'objet de l'étude, les Conseillers régionaux, départementaux et municipaux ne bénéficient pas d'une couverture sociale spécifique. Ils n'ont droit à aucune assurance maladie ou tout autre forme d'assurance, telle que l'assurance-vie. Les élus locaux n'ont également pas le droit à la retraite eu égard au caractère bénévole de leurs fonctions.

En France, le système de retraite des élus s'est construit au fil des années, pour répondre à des situations variées. Aujourd'hui, la situation d'un élu au regard de l'assurance vieillesse dépend de plusieurs facteurs : son mandat, ses revenus, son activité avant ou pendant l'exercice de son mandat. Les élus français perçoivent des indemnités de fonction et cotisent pour bénéficier de la retraite :

- Tous les élus territoriaux cotisent à l'IRCANTEC (l'Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques).

- Le régime général (CNAV) : les élus locaux cotisent également au régime général de base dans certains cas : notamment s'ils ont cessé leur activité pour assumer leur mandat, et (depuis 2013) au-delà d'un certain seuil d'indemnisation pour les autres.

- Les régimes supplémentaires en rentes (FONPEL ou CAREL) : tous les élus locaux peuvent se constituer une rente facultative, avec un abondement de leur Collectivité. Avant 2013, seuls ceux qui n'avaient pas cessé leur activité le pouvaient. Depuis la loi du 17 décembre 2012, les élus locaux qui perçoivent une indemnité de fonction peuvent également adhérer au régime de retraite par rente. Facultative, cette retraite par rente est constituée pour moitié par l'élu sur le montant de ses indemnités et pour moitié par la Collectivité sur son budget.

Par ailleurs, la question de l'assurance des élus se pose, eu égard au fait qu'ils consacrent beaucoup de temps à ces fonctions électives au profit des Collectivités territoriales. De même, comme tout travailleur des secteurs public ou privé, le Maire, le président du Conseil régional ou départemental devrait avoir droit à la retraite même après un mandat comme c'est le cas pour certaines fonctions dans certains pays (allocation d'une pension pour les Députés en Côte d'Ivoire). Dans cette hypothèse, les élus locaux devraient être amenés à cotiser pour la prise en charge de leur retraite dans les conditions que pourront prévoir les textes de lois ou de règlement dans les différents pays.

Pour mémoire, en France, depuis le 1^{er} janvier 2013, tous les élus des Communes et des EPCI sont affiliés au régime général de sécurité sociale de leur lieu de résidence pour l'ensemble des risques assurance-maladie, invalidité, décès, assurance vieillesse, allocations familiales, accidents du travail et maladies professionnelles (article L.382-31 du Code de la sécurité sociale), à l'exception des fonctionnaires détachés qui restent soumis aux règles applicables à leur statut. Les élus locaux bénéficient d'un régime de protection qui s'apparente à la « protection fonctionnelle » des agents publics.

Un autre enjeu important réside dans la responsabilité induite par le transfert de plus en plus important des compétences de l'Etat aux Collectivités territoriales.

En effet, ce transfert conduit les Maires et présidents de Conseils à poser de plus en plus d'actes et à accomplir des actions dans divers domaines. Ils prennent plus d'initiatives qui engagent leur responsabilité. Il convient de prendre les dispositions pour que cette responsabilité soit prise en charge par la Collectivité territoriale pour le compte de laquelle ils agissent.

Il y a lieu de renforcer la protection juridique des élus locaux dans l'accomplissement des charges liées à ces compétences transférées par l'Etat.

4- Quel équilibre entre le droit de regard de l'Etat et la libre administration reconnue aux Collectivités territoriales ?

La problématique essentielle en matière de contrôle est celle de permettre un droit de regard de l'Etat sur les activités des Collectivités territoriales sans que cela ne soit pour autant une entrave à l'efficacité de leurs actions.

En fait, les pouvoirs publics doivent faire le choix entre d'une part, le contrôle de tutelle et le contrôle de légalité, d'autre part.

Le premier type de contrôle prévoit un rôle accru de l'Etat et de ses représentants dans le processus de validation des documents des Collectivités territoriales. Les documents des Communes, Collectivités départementales et Régions sont soumis à approbation de l'autorité de tutelle qui doit donner son

quitus avant que les documents puissent être validés et exécutés. Or, dans le contrôle de légalité, le contrôle exercé par le représentant de l'Etat ne porte que sur la légalité des actes et non sur l'opportunité.

Le contrôle de tutelle est tiré du droit civil, où il se présente comme une mesure de protection et de représentation juridique prononcée par un juge afin de faire protéger par un tuteur une personne majeure dont les capacités physiques ou mentales sont altérées ou des mineurs non protégés par l'autorité parentale. En droit public, notamment en droit administratif, la tutelle est un pouvoir exercé par une personne morale sur une autre personne morale. L'idée de base qui sous-tend l'institution d'un contrôle de tutelle sur les Collectivités territoriales est que ces entités décentralisées sont considérées comme des mineures à qui il convient de prodiguer aide, soutien et assistance pour les aider à grandir et à devenir majeures.

En France, depuis la loi n°82-213 du 02 mars 1982 relative aux droits et libertés des Communes, des Départements et des Régions dite « Loi Defferre » et n° 82-623 du 22 juillet 1982 relatives aux droits et libertés des Communes, des Départements et des Régions « Acte I de la décentralisation », et des lois subséquentes dites, notamment les lois n° 82-213 du 02 mars 1982 ainsi que la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République et la loi organique n° 2003-704 du 1^{er} août 2003 relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales, l'option a été prise de remplacer le contrôle de tutelle a priori par un contrôle de légalité a posteriori qui confie un rôle prépondérant au Juge administratif. Ainsi, lorsque le Préfet estime qu'un acte d'une Collectivité territoriale est entaché d'illégalité, il est tenu de saisir le Juge administratif, seul habilité à déclarer l'illégalité de cet acte.

Ainsi, les actes des Collectivités territoriales sont exécutoires de plein droit à partir de leur publication ou leur notification, selon qu'il s'agit d'un acte de portée générale ou individuelle. Dans certains cas limitativement énumérés par la loi, les actes doivent être transmis au représentant de l'Etat, à savoir le Préfet ou son délégué.

Pour les autres actes des Collectivités territoriales, l'élu local n'a pas obligation de les transmettre au Préfet. Il n'y a donc plus de contrôle de tutelle a priori qui conduisait à soumettre les actes à approbation, sauf dans des cas strictement énumérés. Il appartient ainsi au Préfet, qui a connaissance d'un acte des Collectivités territoriales, de saisir le tribunal administratif afin que cette juridiction apprécie la légalité de l'acte concerné.

Même dans l'hypothèse d'un contrôle de tutelle, un autre choix doit être fait, à savoir le choix entre le contrôle a priori et le contrôle a posteriori.

Dans le premier cas, le législateur opte pour une préférence au principe et à l'omniprésence de l'approbation des actes des Collectivités territoriales par l'autorité de tutelle (ministre de l'Intérieur ou les Gouverneurs et Préfets). Dans le second cas, les lois nationales indiquent que les actes sont exécutoires de plein droit, sauf dans des cas limitatifs où les actes doivent être approuvés ou préalablement autorisés.

Dans le cadre du plaidoyer, les différents acteurs doivent se prononcer sur le meilleur choix à faire.

5- Comment réaliser efficacement le transfert de compétences et de moyens de l'Etat aux Collectivités territoriales ?

En matière d'administration territoriale, le transfert de compétences peut être défini comme la cession, par l'Etat à des Collectivités territoriales, d'un certain nombre d'attributions qui étaient initialement détenues et gérées par lui au niveau central.

Le transfert de compétence constitue un abandon de la part d'une entité, ici l'Etat, de la gestion d'un ou de plusieurs domaines en faveur d'une autre entité, les Collectivités territoriales. Ces compétences deviennent ainsi en principe exclusives au nouveau détenteur, sauf s'il s'agit de compétences partagées. L'article 28 du Code des collectivités locales en République de Guinée stipule à cet effet : « *Constitue un transfert de compétence toute attribution ou toute reconnaissance de compétence conférée à une collectivité locale ayant pour effet de mettre un service administratif ou un service public auparavant assuré par les services de l'État sous la responsabilité de la collectivité* ».

De fait, le transfert de compétences de l'Etat aux Collectivités territoriales est intimement lié à la décentralisation territoriale. On peut même dire qu'il n'y a pas de décentralisation territoriale sans transfert de compétences.

Plusieurs défis se posent aux Collectivités territoriales en matière de transfert de compétences en leur faveur. On peut citer notamment :

Il y a le nombre et l'ampleur des compétences à transférer par l'Etat. Tout dépend de la volonté politique et de la stratégie adoptée par l'Etat. En règle générale, les compétences sont transférées par vagues successives, mais de façon progressive, par l'Etat.

Ainsi, au Sénégal, aux neuf compétences transférées jusqu'alors aux Collectivités territoriales, l'Acte 3 en a ajouté de nouvelles en faveur des Communes et des Départements, qui portent sur les mines, la pêche, l'agriculture, l'élevage, l'hydraulique et l'assainissement.

Au Burkina-Faso, la loi n°055-2004/AN du 21 décembre 2004 portant Code général des collectivités territoriales (CGCT) transfère 11 blocs de compétences aux 351 Communes rurales et urbaines et aux 13 Régions.

Au Cameroun, la loi n° 2004/018 du 22 juillet 2004 fixant les règles applicables aux communes a transféré trois (3) grands domaines et sept (7) compétences déclinées en diverses matières.

En Côte d'Ivoire, après la première vague de transfert de compétences effectuée le 25 juin 1986 qui concernait huit domaines (culturel, santé publique, gestion des espaces verts, des pépinières, des parcs et jardins, de l'urbanisme et construction, gestion des bornes fontaines et des puits à eau, éducation, hygiène publique vétérinaire et action sociale), la loi n°2003-208 du 7 juillet 2003 portant transfert et répartition de compétences de l'Etat aux Collectivités territoriales a ajouté seize (16) blocs de compétences aux cinq (5) types de collectivités territoriales d'alors (Région, District, Ville, Département et Commune). La suppression de la Ville, du Département et du District comme Collectivités territoriales oblige à une relecture de la loi.

En ce qui concerne les critères retenus, le plus essentiels parmi eux est sans conteste **le principe de subsidiarité**, selon lequel une responsabilité doit être assumée par le niveau d'autorité publique le plus compétent. C'est la **recherche du niveau le plus pertinent**, le plus proche et le plus contrôlé par les citoyens qui conduit à ne pas faire à un échelon plus élevé ce qui peut être fait avec plus d'efficacité à un échelon plus bas. Un autre principe important retenu par certaines législations est celui de **l'exclusivité des compétences et des ressources**.

Ainsi, l'article 7 de la loi portant Code des Collectivités locales en République de Guinée stipule : « *La répartition des compétences entre les collectivités locales et l'État s'effectue, dans la mesure du possible, en distinguant celles qui sont mises à la charge de l'État et celles qui sont dévolues aux collectivités locales, de telle sorte que chaque domaine de compétences ainsi que les ressources correspondantes soient affectées en totalité soit à l'État soit aux collectivités locales* ».

Concernant le financement des compétences transférées, trois problèmes majeurs se posent à ce niveau, à savoir (i) l'évaluation des compétences transférées, (ii) la compensation financière de l'Etat et (iii) la problématique de la capacité d'absorption des marchés liés aux compétences transférées.

En ce qui concerne l'évaluation des compétences transférées, s'il est vrai que les législations sénégalaise et camerounaise (article 282 le Code général des collectivités locales au Sénégal et l'article 24 de la loi n° 2004/017 du 22 juillet 2004 portant orientation de la décentralisation au Cameroun) prévoient l'évaluation des charges correspondant à l'exercice des compétences transférées préalablement audit transfert. Toutefois, ces évaluations ne semblent pas avoir été faites.

Concernant la compensation financière desdites compétences transférées, les moyens financiers prévus par l'Etat pour financer les compétences transférées font généralement l'objet de la création d'une dotation dite « Dotation générale de la décentralisation ». A cet effet, il convient de saluer l'introduction dans la nouvelle Constitution ivoirienne de 2016 de l'article 174, qui stipule que « *tout transfert de compétences de l'Etat aux Collectivités territoriales doit s'accompagner de transfert de moyens financiers équivalents pour leur prise en charge* ».

A défaut d'une évaluation préalable desdites compétences, le montant de la compensation financière prévue par l'Etat reste bien souvent arbitraire, dicté par une volonté politique fluctuante ; les Etats

donnent les montants qu'ils veulent bien transférer à un instant (une année) et sous forme de dotation, qu'ils peuvent augmenter ou réduire par la suite.

Par ailleurs, la problématique du transfert de compétences de l'Etat aux Collectivités territoriales doit s'accompagner d'une réflexion sur la capacité d'absorption des marchés dans les délais requis par les Collectivités territoriales, qui s'appuie à la fois sur les causes exogènes (notamment les limites de certains acteurs tels que les entreprises exécutant les travaux) mais également sur la question centrale de la maîtrise d'ouvrage, de la maîtrise d'ouvrage déléguée et de la maîtrise d'œuvre.

ENJEU N°2 : GENERALISER LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

1- Comment généraliser l'adoption de la fonction publique territoriale en lieu et place du statut des personnels ?

Le Sénégal, le Bénin et le Burkina-Faso sont, parmi les six pays concernés par l'étude, ceux qui ont un dispositif légal instituant une Fonction publique territoriale. Il s'agit au Burkina Faso de la récente loi n°002-2017/AN du 13 janvier 2017 portant création de la fonction publique territoriale et de la loi n°003-2017/AN du 13 janvier 2017 portant statut de la fonction publique territoriale. Ces lois ont abrogé la loi n°027-2006/AN portant régime juridique applicable aux emplois et aux agents des collectivités territoriales. Au Sénégal, la loi n° 2011-08 du 30 mars 2011 relative au statut général des fonctionnaires des collectivités locales est en vigueur. Au Bénin, la loi n° 2015-18 portant statut général de la fonction publique contient également des dispositions concernant la Fonction publique territoriale. Toutefois, seul le Burkina Faso a rendu opérationnelle la Fonction publique territoriale depuis 2017 avec un accompagnement financier de l'ordre de 3,5 milliards de FCFA, qui devrait être doublé en 2018.

Les autres pays (Côte d'Ivoire, Guinée et Cameroun) n'ont pas un tel dispositif. Dans ces pays, le personnel des Collectivités territoriales doit faire face à des différences de traitement entre les fonctionnaires et agents de l'Etat mis à disposition ou en détachement auprès des Collectivités territoriales et les agents recrutés localement soumis aux Code du travail des différents pays (article 19 de la loi n° 2004-017 du 22 juillet 2004 portant orientation de la décentralisation au Cameroun et loi n° 2002-04 du 3 janvier 2002 portant statut du personnel des collectivités territoriales).

Les premiers sont soumis au statut de la fonction publique de l'Etat et sont dans une situation légale et réglementaire, tandis que les seconds sont dans une situation contractuelle précaire.

2- Adopter la Fonction publique territoriale pour consolider la stabilité et la mobilité de l'emploi des fonctionnaires

L'une des conséquences de l'absence de Fonction publique territoriale concerne l'absence de stabilité et de mobilité de l'emploi des agents recrutés localement. Cela se traduit notamment par une précarité de l'emploi, l'absence de garantie disciplinaire, ainsi que l'insuffisance de la prise en charge sociale. La situation contractuelle des agents contractuels n'est ni légale ni réglementaire. Ils ne bénéficient pas, comme les fonctionnaires, d'une évolution de carrière par changement d'emploi au sein de la Collectivité territoriale et ne peuvent donc pas faire de plan de carrière.

Par ailleurs, ces agents n'ont pas droit à la mobilité de l'emploi et ne peuvent prétendre à un avancement ou à une promotion. Ils ne peuvent donc pas, comme les autres fonctionnaires, changer de collectivité territoriale au cours de leur carrière. En revanche, ils peuvent être suspendus par la seule volonté de l'exécutif de la Collectivité territoriale, à savoir le Président du Conseil départemental ou régional et le Maire. Ils peuvent être licenciés sans réelle garantie (absence de conseil de discipline). Leur licenciement n'est pas entouré des mêmes garanties dont bénéficient les fonctionnaires.

La loi ivoirienne offre même la possibilité aux collectivités territoriales de procéder à la réduction des effectifs prévus par le cadre organique des emplois, donc de licencier le personnel en cas de difficultés financières durables dûment avérées ou pour des raisons de suppression d'un ou de plusieurs services. De même, le régime disciplinaire emprunte beaucoup du droit privé avec les notions de préavis et de faute professionnelle (article 212 à 220 au Burkina-Faso). Il est peu organisé et détaillé comme s'agissant des fonctionnaires. Il apparaît peu protecteur. Il ne contient notamment pas la garantie de la

communication du dossier personnel, de l'existence du conseil de discipline, avec la possibilité d'assistance d'un conseil, etc.

Par ailleurs, si les fonctionnaires des Collectivités territoriales ou ceux de l'Etat mis à disposition ou affectés auprès des Collectivités territoriales bénéficient d'une protection bien sécurisée (congé maladie, congé de longue durée, conseil de santé, évacuation sanitaire éventuelle, mise en retraite rémunérée, etc.), il n'en est pas de même de l'agent non fonctionnaire, dont le contrat peut être suspendu ou rompu à la suite d'une maladie d'une certaine durée (n'excédant pas 12 mois). En général, pour ces agents, il est fait application du droit du travail ou à la volonté des parties. Il en est de même en cas d'accident de travail.

Pour mémoire, en France, dans la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, le législateur a créé trois fonctions publiques (d'État, territoriale et hospitalière) et a posé une série de principes communs. La loi du 26 janvier 1984 fixe les dispositions statutaires s'appliquant aux agents territoriaux, c'est-à-dire ceux des Communes, des Départements, des Régions, des Offices publics d'HLM et des Etablissements de coopération intercommunale (EPCI).

Contrairement à la fonction publique d'État, la « territoriale » connaît une multiplicité et une diversité d'employeurs (1,9 million d'agents relevant de plus de 48 000 employeurs au 1^{er} janvier 2013).

La loi de 1984 a posé le principe du concours pour recruter les agents titulaires, mais rendu possible le recrutement d'agents non titulaires, contractuels de droit public. La loi du 13 juillet 1987 a renforcé le pouvoir des élus en matière de recrutement et de gestion de carrière des fonctionnaires.

Il ne s'agit pas pour les acteurs africains de la décentralisation de copier ce dispositif mais de s'en inspirer pour y puiser l'aspect pertinent permettant notamment de garantir la stabilité et l'efficacité des actions des élus locaux.

3- Quels rôles des élus locaux dans le recrutement et la carrière des agents territoriaux ?

Les différentes lois affirment un rôle plus ou moins important du Maire, du Président du Conseil (Régional en Côte d'Ivoire et Départemental au Sénégal) et du Délégué du Gouvernement (Communauté urbaine au Cameroun) dans la gestion du personnel des Collectivités territoriales. Au Burkina, au Bénin et au Sénégal, où existe la Fonction publique territoriale, les lois prévoient un certain nombre de pouvoirs aux élus locaux dans la gestion des fonctionnaires territoriaux. Ils sont, chacun en ce qui le concerne, le premier responsable des emplois et des agents de la Collectivité territoriale placée sous son autorité. L'engagement à un emploi de fonctionnaire s'effectue par une décision d'engagement signée de l'autorité investie du pouvoir exécutif de la Collectivité territoriale. L'autorité exécutive nomme à tous les emplois des cadres des fonctionnaires des Collectivités territoriales et est compétent pour tous les actes d'administration et de gestion. L'avancement du fonctionnaire est le fait de l'autorité exécutive de la collectivité. De même, les différentes positions du fonctionnaire, notamment le détachement et la disponibilité sont prononcés par le Maire ou le Président du Conseil.

Par ailleurs, selon la loi, les sanctions disciplinaires sont de la compétence exclusive du Maire ou du Président du Conseil (régional ou départemental) sans consultation du conseil de discipline pour les sanctions de 1^{er} et 2^{ème} degrés et avec consultation de cette structure en ce qui concerne les sanctions de 3^{ème} degré.

La loi sénégalaise (article 8 alinéa 9 de la loi de 2011) prévoit la possibilité pour l'exécutif de la Collectivité territoriale de procéder, à tout moment, à la réquisition des fonctionnaires des Collectivités territoriales qui occupent des fonctions indispensables à la sécurité des personnes et des biens, au maintien de l'ordre, à la continuité du Service public ou à la satisfaction des besoins essentiels de la Collectivité territoriale.

En ce qui concerne les autres législations (Côte d'Ivoire et Cameroun), le rôle des élus, même s'il est affirmé, n'est pas bien détaillé. Ainsi, en Côte d'Ivoire, la loi n'impose pas la consultation préalable des autorités investies du pouvoir exécutif des entités décentralisées. On considère que cette mise à disposition est une manifestation de la fonction d'assistance conseil.

En fait, il convient de trouver un équilibre entre le rôle des élus locaux et la garantie de la stabilité de l'emploi du personnel pour éviter éventuellement des abus des exécutifs des Collectivités territoriales.

4- De la rémunération et de la prise en charge sociale du personnel des Collectivités territoriales

Deux principales préoccupations se posent au niveau de la rémunération du personnel des Collectivités territoriales. Elles portent sur le niveau des rémunérations et sur la prise en charge sociale du personnel. Sur la question de la rémunération du personnel des Collectivités territoriales, deux situations sont observées : les fonctionnaires des Collectivités territoriales au Sénégal et au Burkina-Faso ne bénéficient pas de salaires attractifs ; l'essentiel du personnel des Collectivités territoriales en Côte d'Ivoire et au Cameroun est constitué d'agents contractuels. Leur situation est caractérisée par la diversité des traitements. Même quand il y a un cadre général, comme en Côte d'Ivoire, ce cadre n'est généralement pas respecté par les différentes Collectivités territoriales. Par ailleurs, les différents traitements (salaires, primes et indemnités) sont bien souvent en inadéquation avec le coût de la vie.

En ce qui concerne la prise en charge sociale, elle n'est toujours pas garantie. En effet, aucune obligation n'est faite par les différentes lois nationales aux Collectivités territoriales de prévoir la prise en charge de la couverture maladie des agents. Les fonctionnaires des Collectivités territoriales bénéficient certes d'une protection en cas d'accident et de maladie professionnelle. Ainsi, au Sénégal, la protection sociale relève de l'IPRES et la couverture médicale est du ressort du centre médicosocial des fonctionnaires. Cependant, l'IPRES ne reconnaît que les fonctionnaires des Communes et non ceux des Départements. Cette situation discriminatoire concerne aussi la retraite, car seul le fonctionnaire de la Commune a droit à une pension de retraite et non celui qui relève du Département.

Cette situation appelle la prise de dispositions spécifiques afin de renforcer la protection sociale des fonctionnaires des Collectivités territoriales.

ENJEU N°3 : LE RENFORCEMENT DES CAPACITES DES ELUS LOCAUX ET DU PERSONNEL DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

1- Pourquoi les Etats doivent élaborer une stratégie de renforcement des capacités des élus locaux et du personnel des collectivités territoriales

Le renforcement des capacités des élus locaux et des agents territoriaux devrait être considéré comme une priorité de développement pour l'efficacité des acteurs des Collectivités territoriales, avec un impact perceptible sur les performances de l'Etat central.

En ce qui concerne les élus locaux, en règle générale, le renforcement de capacités est prévu comme un droit. A titre d'exemple, au Sénégal, l'article 12 du Code Général des Collectivités Locales pose la formation en termes de droit et stipule que « les élus des Collectivités locales ont droit à une formation adaptée à leur fonction ». Pour l'essentiel, les législations des différents pays retiennent également le droit du personnel à la formation et au renforcement des capacités.

Dans le cas de la **Côte d'Ivoire**, en particulier, le fonctionnaire, l'agent de l'Etat ou l'agent de la Collectivité territoriale est tenu de participer à la formation professionnelle organisée à son intention. Il a le devoir de suivre avec assiduité les cycles et séminaires de formation organisés à cet effet (article 26 de la loi portant statut du personnel des Collectivités territoriales).

En général, cela se traduit dans les différents Etats par l'organisation de programmes isolés qui permettent de donner des rudiments de formation sur quelques thématiques liées au fonctionnement des conseils de collectivité, ainsi qu'à la gouvernance locale avec l'appui de certains partenaires. Ces séances de renforcement de capacité se déroulent souvent en début de mandat des élus locaux. Parfois, les ministères en charge des Collectivités territoriales ont une direction ou une sous-direction chargée du renforcement des capacités des élus locaux et du personnel. Mais peu de séminaires de formation sont organisés tout au long du mandat des élus locaux, qui dure généralement cinq ans dans les différents pays soumis à l'étude.

A l'analyse, il apparaît donc que le renforcement des capacités des élus locaux et des personnels ne constitue pas réellement une priorité. D'abord, les Collectivités territoriales elles-mêmes, prétextant de

la modicité des budgets locaux, n'inscrivent pas en priorité la formation du personnel et des élus dans leur programmes et projets. Ensuite, pour l'Etat, le renforcement des capacités des élus et des agents de Collectivités territoriale, même s'il est affirmé par les textes, ne se traduit pas clairement dans la pratique comme une priorité.

Or, ce principe ne devrait pas être seulement affirmé par les textes, mais faire l'objet d'une véritable stratégie nationale.

Pourquoi le renforcement des capacités des élus locaux et des personnels des Collectivités territoriales devrait faire l'objet d'une stratégie formelle.

Si l'ensemble des pays concernés par l'étude prévoient des dispositions concernant cette nécessité, toutefois, rares sont les pays qui ont adopté une véritable stratégie de renforcement des capacités du personnel. On peut se féliciter de l'exemple du **Burkina-Faso**, où le département ministériel en charge des Collectivités territoriales avec l'appui technique et financier du programme Décentralisation/Développement communal GIZ, a élaboré la stratégie nationale de renforcement des capacités du personnel des collectivités territoriales.

2- Quels moyens et quelle(s) orientation(s) pour le renforcement des capacités des élus locaux et du personnel des Collectivités territoriales ?

Quel que soit le cadre retenu pour le renforcement des capacités des élus et des fonctionnaires des Collectivités territoriales, toute stratégie devrait être soutenue par l'élaboration d'un référentiel-métiers/emplois des Collectivités territoriales

En effet, comment procéder au renforcement des capacités des élus et du personnel des Collectivités et surtout mettre en place une Fonction publique territoriale en l'absence de l'élaboration d'un référentiel de métiers des Collectivités territoriales ?

Un des aspects positifs de la création de la Fonction publique communale au **Burkina** est l'existence d'un référentiel de métiers/emplois des Collectivités territoriales qui clarifie, d'une part, la typologie des métiers nécessaires aux administrations locales et décrit, d'autre part, les spécifications pour chaque métier ou emploi.

Les élus devraient donc placer la nécessité de l'élaboration du référentiel des métiers des collectivités territoriales et l'indication des profils des agents cœur de la problématique du renforcement des capacités.

Une autre équation à résoudre par les Collectivités territoriales est celle de savoir quelle structure apparaît adéquate pour le renforcement des capacités du personnel et des élus locaux.

Il y a deux options principales :

- On a l'exemple du **Burkina-Faso**, où le gouvernement a ouvert des filières de formation des agents des Collectivités territoriales à l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM) et dans ses Instituts Régionaux d'Administration (IRA). Des recrutements ont été effectués au profit des Collectivités territoriales selon les profils dont elles ont besoin. Dans le cadre de la mise en œuvre de la formation initiale à l'ENAM et dans les IRA, la première promotion d'agents techniques en maîtrise d'ouvrage locale 2011-2013 a terminé sa formation et la deuxième promotion (2013-2015) est en cours.

- Il y a également l'option envisagée par la **Côte d'Ivoire**. Dans ce pays, il existe une volonté forte de créer un Institut national de renforcement des capacités des élus et du personnel des Collectivités territoriales. Un projet de décret portant création, attribution, organisation et fonctionnement de l'**Institut National de Renforcement des Capacités des Collectivités Territoriales**, en abrégé INRCCT est élaboré à cet effet et est en attente de son adoption en Conseil des Ministres.

■ Financement du renforcement des capacités des élus et du personnel et impacts sur l'efficacité des Collectivités territoriales

Cette problématique pose deux interrogations essentielles :

(i) Comment financer le renforcement des capacités des élus et des fonctionnaires des Collectivités territoriales ?

(ii) Quel est l'impact réel du renforcement des capacités sur l'efficacité des Collectivités territoriales ?

Concernant le financement du renforcement des capacités des élus locaux et des fonctionnaires des Collectivités territoriales, on a, en général, tendance à **imputer la responsabilité entière à l'Etat**. Il est évident que, d'une certaine manière, il appartient à l'Etat, qui impulse le développement de la décentralisation et qui dispose de plus de moyens, la charge principale du financement de la stratégie de renforcement des capacités des élus locaux et des fonctionnaires territoriaux.

Mais, la question du financement du renforcement des capacités ne peut se contenter des seules initiatives de l'Etat. En effet, il appartient également aux Collectivités territoriales, actrices essentielles de la décentralisation, de prendre leur destin en main en inscrivant le financement du renforcement des capacités au cœur de leur priorité. Cela devrait **se traduire dans les budgets des Collectivités territoriales**.

Une autre source du financement des Collectivités territoriales repose sur l'action des partenaires au développement. Des structures internationales telles que le PNUD, la Banque Mondiale, l'UE ou le GIZ sont constamment sollicitées pour le financement des séminaires de renforcement de capacités des élus et des agents des Collectivités territoriales.

Concernant l'impact réel du renforcement des capacités sur l'efficacité des Collectivités territoriales, les élus locaux et le personnel des Collectivités territoriales expriment régulièrement leur satisfaction à l'issue des différents séminaires de formation. Ils soulignent généralement avoir beaucoup appris et mieux connaître le fonctionnement des structures, leurs missions et les attributions des différents organes. Toutefois, en l'absence d'études précises, il apparaît difficile de mesurer réellement l'impact du renforcement des capacités des élus locaux et des agents sur l'efficacité des collectivités territoriales. Cela ne minore en rien l'importance du renforcement des capacités des agents et encore plus des élus locaux. En effet, aucune loi ne fixe comme conditions pour la candidature aux élections locales, des aptitudes ou connaissances spécifiques en matière de décentralisation, de gestion locale ou de développement local. Les citoyens des différentes couches sociales, quel que soit leur niveau d'instruction et de formation, sont donc autorisés à se présenter aux élections locales s'ils remplissent les conditions de base fixées par les différentes lois nationales.

On peut donc assister à l'avènement d'élus locaux en manque d'aptitude, de savoir et de savoir-faire en matière de développement local. Ce sont donc les titulaires de mandats locaux qui vont être les artisans de la décentralisation. S'ils ne sont pas bien formés, on peut clairement imaginer les fautes de gestion et l'amateurisme dont ils peuvent se rendre coupables. Aujourd'hui plus qu'hier, il ne suffit plus d'avoir des convictions politiques ou idéologiques ou d'être un bon militant de parti politique. Les Collectivités territoriales sont devenues des entreprises à diriger par des managers et des gestionnaires.

La stratégie de formation devrait aboutir à un plan ou un programme de formation des agents et des élus locaux.

III) PISTES ET ORIENTATIONS

Les pistes et orientations prévues dans le présent document résultent des enjeux énoncés plus haut. Ces orientations, d'où découleront des recommandations plus précises, pourront servir de base au plaidoyer des Collectivités territoriales dans le cadre de l'amélioration de leur situation. Elles sont adressées aux différents acteurs de la décentralisation et du développement local que sont l'Etat, les Collectivités territoriales elles-mêmes, les partenaires au développement et la société civile.

Orientation 1 : Adopter une loi sur le statut de l' élu local

L'objectif est d'inviter les différents pays à adopter une loi unique relatif au statut de l' élu local. Il s'agit, en fait, par l'élaboration de ce statut, de **rassembler dans un texte unique** l'ensemble des droits et dispositions de protection, des différentes indemnités et primes, des sujétions, des devoirs et obligations ainsi que des responsabilités et des règles déontologiques des élus locaux.

Outre que ce texte **facilite l'examen et l'analyse des droits et devoirs** des élus locaux et permet d'en avoir une appréciation plus juste, cette loi devra aborder en profondeur les questions et problématiques liées à l'exercice des fonctions de l' élu local.

Ce statut pourra ainsi aborder les question relatives aux conditions d'exercice des mandats locaux dans leurs différentes dimensions notamment: (i) l'équilibre des droits et des devoirs, (ii) la compensation de l'engagement dans l'exercice des mandats électifs, par le biais d'un régime indemnitaire renforcé, (iii) la conciliation favorisée entre activité professionnelle et la vie publique, notamment à travers la gestion des congés, (iv) la protection sociale et juridique, (v) les garanties de réinsertion à l'expiration du mandat étendues (vi) la professionnalisation de l'exercice des mandats, avec le développement des droits à la formation, (vii) la question du cumul des fonctions.

L'adoption du statut suppose la prise de loi, mais également de **ses décrets d'application** pour rendre opérationnel cet instrument de développement local.

Cette orientation est déjà en cours de mise en œuvre au Cameroun et au Sénégal avec l'adoption d'un projet de loi sur le statut de l' élu local et ses décrets d'application suivant une approche participative et concertée impliquant tous les acteurs concernés par le gouvernement en relation avec les associations des élus locaux. Ce projet, qui serait déjà déposés au Secrétariat Général du Gouvernement pour examen en comité technique, pourrait servir d'exemple à suivre.

Cette orientation est censée aborder les questions suivantes :

- en quoi est-il indispensable d'adopter une loi spécifique consacrée au statut de l' élu local ?
- quelle protection sociale et juridique adéquate des élus locaux pour mieux assurer leurs fonctions ?
- quels attributs et signes distinctifs pour l' élu local ?

Orientation 2 : Mettre en place des rémunérations attractives pour les élus

Le caractère gratuit ou bénévole des fonctions ne doit pas, en principe, faire obstacle à une rémunération conséquente des élus locaux. Trois principales raisons justifient cette assertion :

D'abord, il s'agit de compenser les diverses dépenses auxquelles l' élu local peut être confronté dans l'exercice ou l'occasion de l'exercice de ses fonctions. Ces dépenses sont variées et relatives entre autres, aux frais de déplacement dans la Collectivité territoriale auprès des populations locales pour s'enquérir de leurs préoccupations, à la nécessité d'une présence active et d'une participation aux différentes cérémonies et manifestations organisées au sein de la Collectivité territoriale, voire aux frais d'assistance sociale des populations.

Il s'agit également de donner la possibilité aux citoyens de choisir l'option de ne pas faire du développement local une activité marginale par rapport à leur activité professionnelle originelle, mais plutôt de lui consacrer plus de temps en ayant en retour un minimum de moyens financiers pour se prendre en charge. La rémunération des élus locaux répond par ailleurs à un souci de justice sociale. Comment comprendre que les élus locaux, qui se mettent résolument au service de l'intérêt général, ne

puissent pas être payés en conséquence, alors que d'autres acteurs du développement exerçant des fonctions ponctuelles (membre des comités de gestion, des conseils d'administration, etc.) reçoivent en retour des émoluments conséquents ?

De fait, les Collectivités territoriales sont devenues de véritables entreprises qui requièrent la mise en œuvre de compétences managériales de grande qualité, la prise d'initiatives et un engagement conséquent ; toutes choses qui nécessitent la mise en place de moyens financiers attractifs à la mesure de l'importance de la mission des élus locaux.

Cette orientation essaie d'apporter une solution à la problématique suivante : quel arbitrage entre le caractère bénévole des fonctions d' élu local et la prise en charge des dépenses générées par lesdites fonctions à travers une rémunération attractive des élus locaux ?

Orientation 3 : Assurer une protection sociale et juridique adéquate aux élus

Il importe d'apporter des réponses à deux préoccupations essentielles qui concernent, d'une part, la couverture sociale, notamment l'assurance maladie et, d'autre part, la retraite ainsi que l'assurance pour la protection civile. Même si les différentes législations nationales étudiées ne le prévoient pas, **la prise en charge des assurances des élus apparaît comme une nécessité**. Il s'agit notamment de l'assurance maladie ou tout autre forme d'assurance telle que l'assurance-vie.

Une telle couverture sociale serait la juste prise en compte de la situation professionnelle des élus, en tant qu'acteur de la décentralisation et de développement local. Les élus locaux consacrent beaucoup de temps à ces fonctions bénévoles de développement local au profit des Collectivités territoriales ; lesquelles sont au service de l'intérêt communautaire. Les différents risques professionnels, qui ne manquent pas d'avoir des conséquences néfastes sur leur santé et sur leur vie, doivent être pris en compte par des assurances spécifiques, notamment des assurance-maladie, invalidité, décès, assurance vieillesse, allocations familiales, accidents du travail et maladies professionnelles.

Par ailleurs, il convient de prévoir la prise en charge de la retraite des élus locaux. Certes, ces fonctions ne sont pas, par principe, considérées comme des temps-pleins. Toutefois, de plus en plus, ces fonctions d' élu local conduisent les Maires, Présidents de Conseils départementaux et régionaux à empiéter largement sur leur temps de travail effectif et sur leur temps libre, pour les besoins de développement de leur Collectivité territoriale.

Les élus locaux pourraient revendiquer le versement d'une allocation ou d'une pension comme c'est le cas pour d'autres fonctions (les Députés par exemple en Côte d'Ivoire). Il resterait, dans ce cas, à engager la réflexion concernant les modalités du bénéfice de cette allocation, les conditions de la prise en charge, le montant, etc.

Par ailleurs, eu égard au nombre de plus en plus important des compétences transférées par l'Etat aux Collectivités territoriales, les élus locaux sont amenés à prendre de plus en plus de responsabilités.

Les différentes législations doivent donc prendre les dispositions pour que cette responsabilité soit prise en charge par la Collectivité territoriale pour le compte de laquelle les élus agissent.

Orientation 4 : le choix du contrôle de légalité au détriment du contrôle de tutelle

Ici, l'enjeu est de choisir entre la tutelle et le contrôle de légalité. En fait, il s'agit plutôt d'**œuvrer à instaurer le contrôle de légalité dans les différents pays**. En effet, comment concevoir qu'après plus de cinquante ans d'indépendance dans les différents pays soumis à l'étude, les Collectivités territoriales continuent d'être considérées comme des institutions mineures qui méritent d'être placées sous le contrôle tutélaire de l'Etat ?

Il convient, tout en conservant le droit de regard de l'Etat par un contrôle sur la légalité des actes des Collectivités territoriales, de **soustraire les Communes, Collectivités territoriales départementales et Régions à la rigueur du principe de l'approbation ou de l'autorisation préalable.**

En tenant compte du principe de la **libre administration** reconnue aux Collectivités territoriales, l'Etat devra laisser la liberté d'action aux élus locaux et à veiller rigoureusement au respect par lesdites Collectivités des règles de gestion prévues par la loi.

Il s'agit donc ici de répondre à la question suivante : quel équilibre entre le droit de regard de l'Etat à travers le contrôle et la libre administration reconnue aux Collectivités territoriales ?

Orientation 5 : finaliser le processus de transfert de compétences et de moyens

Dans les différents pays étudiés, le transfert de compétences connaît des fortunes diverses. Si au Burkina-Faso, au Cameroun et au Sénégal, les pouvoirs publics ont retenu de procéder au transfert desdites compétences de façon progressive, en Côte d'Ivoire en revanche, les Autorités centrales ont décidé d'un transfert en masse et intégral des (16) seize blocs de compétences identifiés. Malheureusement, ce transfert garanti par la loi ne s'applique pas en pratique au profit des Collectivités territoriales. Soit l'Etat a repris certaines compétences comme c'est le cas de la gestion des ordures (gérée par l'ex-ANASUR) soit, bien que maintenue aux Collectivités, ces compétences sont en fait exercées par l'Etat à travers les différents ministères (la construction des établissements scolaires par exemple, bien que transférée aux Communes et Régions continuent d'être assurée par l'Etat). Dans un cas comme dans l'autre, les décrets d'application sont toujours attendus.

Ce transfert de compétences pose l'équation du **niveau pertinent d'exercice de ces compétences par l'application du principe de subsidiarité.**

Une autre problématique est constituée par le financement des compétences par l'Etat. Dans les différents pays, la loi prévoit une **dotation générale de la décentralisation** censée assurer le financement desdites compétences. Toutefois, cette compensation s'effectue difficilement puisque, non seulement **les compétences n'ont pas été évaluées** pour en déterminer réellement les coûts, mais en outre, les dotations et transferts financiers ne couvrent pas l'intégralité desdites compétences.

Il s'agira donc d'y veiller. Pour mémoire, en France, **l'article 72-2 de la Constitution** dispose : « *Tout transfert de compétences entre l'Etat et les Collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des Collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi* ». Cette compensation financière des charges est (i) **intégrale** (les ressources transférées sont équivalentes à la totalité des dépenses effectuées par l'État au titre des compétences transférées), (ii) **concomitante** (tout accroissement net de charges résultant des transferts de compétences est accompagné simultanément des ressources nécessaires à leur exercice), (iii) **contrôlée** (le montant des accroissements de charges résultant des transferts de compétences pour chaque collectivité concernée est constaté par arrêté interministériel, après avis de la Commission consultative sur l'évaluation des charges), (iv) **garantie** (lorsque le produit de la fiscalité transférée est inférieur au montant du droit à compensation, l'État est tenu de majorer le montant de la fiscalité transférée à due concurrence, conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel (cf. notamment la décision n° 2003-489 DC du 29 décembre 2003, considérant 23)).

Cette compensation financière est également conforme à l'objectif d'autonomie financière inscrit au sein de l'article 72-2 de la Constitution.

Une des clefs du transfert de compétences est aussi le transfert des moyens matériel et en personnel de qualité pour aider les élus locaux à mieux accomplir leurs missions. Le plaidoyer devra trouver les moyens d'amener les Etats à aller résolument au transfert complet de compétences, accompagné du transfert en ressources à la fois financière, en matériel et en personnel.

In fine, cette orientation tentera d'apporter des éléments de solutions à la problématique suivante : comment réaliser efficacement le transfert de compétences et de moyens, notamment financiers et en termes de matériel et de personnel, de l'Etat aux collectivités territoriales ?

Orientation 6 : garantir la stabilité et la mobilité de l'emploi

La Fonction publique territoriale est un gage de sécurité pour le personnel. Elle apporte aux fonctionnaires une carrière, une position administrative, la garantie des fonctions et la mobilité. Elle offre également une protection sociale et juridique (congé maladie, congé de longue durée, conseil de santé, évacuation sanitaire éventuelle, mise en retraite rémunérée, etc.). Etant dans une situation légale et réglementaire, au contraire du personnel recruté localement, qui est dans une situation contractuelle, les fonctionnaires sont protégés contre les licenciements abusifs.

Le **Burkina-Faso** apparaît dans ce cadre comme un pays pionnier, puisqu'il ne s'est pas contenté d'adopter la loi n° 027-2016/AN du 5 décembre 2006 portant régime juridique applicable aux emplois et aux agents des Collectivités territoriales, mais, il a adopté en 2017 de nouvelles dispositions avec des décrets d'application et des moyens financiers ; toutes choses qui rendent opérationnel la Fonction publique territoriale.

Dans la perspective de l'adoption de la Fonction publique territoriale, il conviendrait de prendre les dispositions pour éviter de reproduire les erreurs et dysfonctionnements observés dans la Fonction publique de l'Etat. Ces dysfonctionnements concernent notamment l'absentéisme et les retards, la corruption et la concussion.

Il convient, par ailleurs, de faire face au défi du niveau de formation du personnel et à la maîtrise des effectifs en veillant à un recrutement qui tienne compte des besoins réels et indispensables des Collectivités territoriales et de leur budget. Ce personnel devra constamment s'adapter aux évolutions des missions des Collectivités territoriales, de plus en plus importantes et diversifiées.

Par ailleurs, il serait nécessaire pour les Collectivités territoriales d'œuvrer à accroître leurs ressources. L'Etat devra aussi apporter un appui financier, au moins dans les premières années.

Orientation 7 : Assurer la prise en charge sociale et juridique du personnel et un niveau de rémunération attractif

La situation du personnel des Collectivités territoriales est marquée dans les différents pays soumis à l'étude par une diversité de situation, plus favorable pour les fonctionnaires territoriaux et les fonctionnaires d'Etat mis à disposition des Collectivités territoriales et moins favorable pour les agents recrutés localement.

Pour cette dernière catégorie, il convient de faire évoluer la situation. L'une des priorités consisterait à prévoir une grille de traitement salarial attractif, et à l'appliquer effectivement, ainsi que, comme pour les élus, la prise en charge sociale adéquate de tout le personnel, sans exception. De même, tous les personnels devraient avoir droit à une retraite dont les modalités sont clairement et précisément définies par la loi de chaque pays, notamment le statut de la Fonction publique territoriale.

Orientation 8 : Garantir un rôle essentiel des élus dans le recrutement et la gestion du personnel des collectivités territoriales

Dans la mise en place de la Fonction publique territoriale, les élus locaux attendent que leur autorité soit clairement affirmée en tant que responsable du recrutement du personnel travaillant sous leur responsabilité. Il s'agit de privilégier les fonctionnaires territoriaux recrutés directement par les élus

locaux et de réduire progressivement le nombre des agents mis à disposition par l'Etat, qui, à terme, pourront disparaître.

Dans le même ordre d'idée, il conviendrait de consolider le pouvoir de gestion de l'ensemble du personnel des Collectivités territoriales des élus locaux. Cela comprend notamment la gestion de la carrière, les sanctions disciplinaires et le licenciement.

Orientation 9 : Mettre en place une stratégie nationale de renforcement des capacités

L'efficacité des élus locaux et des agents dépend pour une grande part des dispositions prises en faveur du renforcement régulier de leurs capacités. Certes, les législations prévoient des sessions de formation pour les différents acteurs des Collectivités territoriales, à savoir notamment les élus locaux et le personnel ; toutefois, l'efficacité de l'action des Collectivités territoriales a besoin, non seulement de certaines formations, mais d'une véritable stratégie, avec des objectifs précis qui la sous-tendent, un plan d'action, des moyens tant financier, matériel et personnels, un suivi-évaluation et des indicateurs précis.

Orientation 10 : Envisager la création de structures spécifiquement dédiées au renforcement des capacités

En la matière, certains pays ont choisi de confier la formation des acteurs de la décentralisation à des écoles déjà existantes. C'est le cas du **Burkina-Faso**. Le gouvernement a ouvert des filières de formation des agents des Collectivités territoriales à l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM) et dans ses Instituts Régionaux d'Administration (IRA).

D'autres pays ont choisi de confier cette formation à une structure spécifique. C'est le cas au **Sénégal**, de l'Institut de Développement local (IDL) à l'Université Cheikh Anta DIOP de Dakar (UCAD), dédié à la formation courte (niveau Licence) de spécialistes de la décentralisation et de l'aménagement du territoire, et en **Guinée**, du Centre National de Formation et de Perfectionnement des Cadres et Elus (CNFPCE). **C'est aussi le cas en Côte d'Ivoire**, avec le projet de décret portant création, attribution, organisation et fonctionnement de l'Institut National de Renforcement des Capacités des Collectivités Territoriales, en abrégé INRCCT. Ce projet de décret est en attente de son adoption en Conseil des Ministres. Etablissement Public National à caractère Administratif, doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière, cet Institut National devrait avoir pour mission d'assurer la conception, le développement et la mise en œuvre d'une ingénierie nationale et pérenne de renforcement des capacités des élus locaux, des personnels territoriaux et des agents de l'Etat impliqués dans le processus de décentralisation.

A ce titre, il devrait notamment être chargé :

- de la préparation d'offres de services et de réponses aux demandes liées à la formation préparatoire et continue ;
- d'assurer la formation préparatoire et continue des personnels territoriaux et des agents de l'Etat impliqués dans le processus de décentralisation ;
- d'organiser le renforcement des capacités des élus locaux.

Le Cameroun a choisi une option mixte, où la formation des acteurs de la décentralisation est confiée à plusieurs structures existantes, certaines à vocation spécialisée, d'autres à vocation plus générale :

- Pour ce qui est des structures spécialisées :

- le Centre de Formation pour l'Administration Municipale (CEFAM), créé en 1977, est une institution de formation, de perfectionnement et de réorientation des agents communaux et des élus locaux. En plus de formations diplômantes pour les cadres moyens et agents de maîtrise, le centre se déploie dans le renforcement des capacités de élus par l'organisation des séminaires et ateliers à l'attention des élus locaux.
- L'Institut Panafricain pour le développement (IPD), créé en 1964, dont le siège est basé en Suisse, dispose d'un Secrétariat général situé à Yaoundé auquel est rattaché l'IPD-AC qui couvre l'Afrique centrale. L'IPD-AC est en charge depuis 2012 du programme d'appui au développement local

(PROFADEL), qui comporte un volet formation et renforcement des capacités des communes et des acteurs du développement local.

▪ Pour ce qui est des structures de formation à vocation générale :

- L'Ecole Nationale d'Administration et de magistrature (ENAM), l'institution cinquantenaire, qui a vocation à organiser et exécuter les actions de perfectionnement des agents de l'Etat, intègre en plus ceux de l'administration locale pour des prestations spécifiques.
- L'Institut Supérieur de Management Public (ISMP), créé en 1985 sous tutelle du Ministère de la fonction publique, l'institut est spécialisé dans le management et organise donc régulièrement à l'attention des élus et des cadres des Collectivités locales en partenariat avec des institutions nationales ou internationales.

En tout état de cause, le renforcement des capacités des élus et des fonctionnaires des Collectivités territoriales devrait être précédé de l'élaboration d'un référentiel-métiers/emplois des Collectivités territoriales

En effet, il convient que les différents métiers exercés au sein des Collectivités territoriales soient clairement et précisément identifiés en rapport avec les compétences desdites Collectivités. L'étude menée a permis de relever qu'un des aspects positifs de la création de la Fonction publique communale au **Burkina** est l'existence d'un tel référentiel qui clarifie, d'une part, la typologie des emplois nécessaires aux administrations locales et décrit, d'autre part, les spécifications pour chacun d'eux.

Cette orientation essaie de répondre à la préoccupation suivante : quels moyens et quelle(s) orientation(s) pour le renforcement des capacités des élus locaux et du personnel des Collectivités territoriales ?

IV) RECOMMANDATIONS POUR LE PLAIDOYER

Ces recommandations s'appuient sur les principales résolutions et recommandations prises au cours des grandes rencontres antérieures, notamment :

- (i) La première réunion du Groupe de Plaidoyer « statut de l' élu local et fonction publique territoriale » tenue les 16, 17 et 18 juin 2016 à l'Hôtel Le Président de Yamoussoukro (République de Côte d'Ivoire) ;
- (ii) La 36^{ème} Assemblée générale de l'AIMF tenue à Beyrouth (Liban) du 28 au 30 septembre 2016 ;
- (iii) La Résolution sur la décentralisation et le Développement local adoptée lors de la XVI^e Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement des Pays ayant le français en partage tenue à Antananarivo (Madagascar) les 26 et 27 novembre 2016 ;
- (iv) La 85^{ème} réunion du Bureau de l'AIMF tenue à Brazzaville (Congo) les 24 et 25 mars 2017 ;
- (v) La 37^{ème} Assemblée Générale de L'AIMF tenue du 19 au 22 juin 2017 à Montréal (Canada),
- (vi) Les travaux de la rencontre annuelle des groupes de plaidoyer tenue à Ouagadougou, au Burkina Faso les 22 et 23 février 2018.

1- EN DIRECTION DU GOUVERNEMENT

- Proposer **un statut de l' élu local** précisant outre les devoirs, des droits protecteurs des élus locaux et de l'intérêt général ainsi que des garanties sociales, juridiques et des rémunérations plus attractives à la hauteur des charges qui leur incombent.
- Instituer **un système spécial de retraite** pour les élus locaux en s'inspirant notamment du système français.
- Adopter dans tous les Etats **un statut de la Fonction Publique Territoriale** qui garantissent les droits et avantages fondamentaux du personnel des Collectivités territoriales, notamment la stabilité de l'emploi, la mobilité, un bon niveau de rémunération, une protection juridique et sociale.
- Encourager une culture du dialogue, de la concertation et de la co-construction entre Autorités centrales et Autorités locales, conformément aux engagements pris lors de la conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement tenue à Antananarivo.
- Élaborer et mettre en œuvre **une véritable stratégie nationale de renforcement des capacités des élus** et du personnel des Collectivités territoriales accompagnée de plans de financement.
- Finaliser les différentes lois sur le transfert de compétences et **prendre les décrets d'application** et autres textes réglementaires en les accompagnant des moyens financiers, humains, patrimoniaux et techniques effectifs. Il s'agit notamment de prévoir dans tous les pays concernés **un accompagnement effectif du transfert de compétences** par le transfert du personnel adéquat et surtout un transfert de moyens financiers.
- Déterminer des critères techniques précis à l'érection des localités en Collectivités territoriales et favoriser la désignation par élection des exécutifs de toutes les Collectivités territoriales.
- Améliorer de façon significative et diversifier le niveau des transferts financiers de l'Etat aux Collectivités territoriales, notamment par **une compensation financière, contrôlée concomitante, intégrale et garantie**.
- **Retenir le contrôle de légalité a posteriori au détriment du contrôle de tutelle a priori** qui conduit à une plus grande responsabilisation des élus locaux.
- Déterminer de façon limitative, précise et exhaustive les fautes conduisant à des sanctions disciplinaires des élus locaux et des agents en supprimer les formules vagues, sujettes à interprétation politique, tel que « sans que la liste soit limitative ».

2- EN DIRECTION DES ELUS LOCAUX ET DE LEURS FAITIERES

- Améliorer la gouvernance des Collectivités territoriales (proscrire les détournements, les actes de gestion de fait, la corruption, les surfacturations etc.) pour améliorer l'image des Collectivités territoriales.
- S'impliquer davantage dans les actions de plaidoyer auprès du Gouvernement central et diversifier les initiatives, notamment en direction des parlementaires, la presse et la société civile.
- Inscrire le renforcement des capacités des élus locaux et du personnel comme des priorités de développement.

3- EN DIRECTION DES PARTENAIRES AU DEVELOPPEMENT

- Accroître l'intervention des partenaires au développement aux actions de renforcement des capacités des élus locaux et du personnel des Collectivités territoriales.
- Mettre en place une plateforme pour une négociation directe entre les partenaires au développement et les Collectivités territoriales notamment en vue du financement du développement local.
- Aider au financement des programmes et des projets de renforcement des capacités des travailleurs des Collectivités territoriales.
- Faciliter une bonne communication entre l'État, les élus, les travailleurs et les partenaires au développement.
- S'impliquer dans le suivi et le respect des engagements pris par les acteurs de la décentralisation en matière de réformes et d'accords signés.
- Instituer, en relation avec les autorités étatiques, des prix pour récompenser et célébrer les meilleurs agents de l'année sur la base de critères connus de l'opinion publique.
- Soutenir l'élaboration, l'édition et la diffusion d'**une nouvelle stratégie nationale de formation**.

4- EN DIRECTION DES PARLEMENTAIRES

- Se saisir du débat sur le statut de l' élu local et la Fonction publique territoriale afin de susciter puis d'adopter un statut de l' élu local et un statut de la Fonction publique territoriale.

5- EN DIRECTION DU PERSONNEL DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

- Participer aux formations professionnelles organisées à leur intention.
- Développer une nouvelle stratégie de luttes syndicales axées sur les plaidoyers à l'endroit des pouvoirs politiques et des partenaires au développement.
- Mener une campagne de sensibilisation des travailleurs des Collectivités territoriales sur les avancées, les enjeux et les défis de la loi et leurs droits et devoirs.

6- EN DIRECTION DE LA PRESSE ET DE LA SOCIETE CIVILE

- S'engager aux côtés des autres acteurs de la décentralisation et du développement local pour la recherche de solutions aux questions et préoccupations relatives au statut de l' élu local, à la Fonction publique territoriale et à la Gouvernance locale en général.

7- EN DIRECTION DU CCT (UEMOA)

- Inscrire dans son agenda la sensibilisation des autorités étatiques de l'Union sur la mise sur pied effective et la valorisation de la Fonction publique territoriale comme une priorité de premier plan.

V) LES ACTEURS CLEFS DU SUCCES DU PLAIDOYER

Le succès du plaidoyer repose sur la disponibilité et l'action de différents acteurs concernés ou intéressés par la décentralisation et le développement local.

Au total, les acteurs clés à mobiliser sont :

- Les Gouvernements, notamment tous les Ministères techniques intéressés par la question du développement local ;
- Les Parlements ;
- Les partenaires au développement, UE et PNUD notamment ;
- Les Collectivités territoriales et leurs faîtières ;
- Le personnel des Collectivités territoriales, notamment à travers leurs syndicats ;
- Les organisations de la société civile.

VI) SYNTHESE PAR PAYS

AU BURKINA FASO

Etat de la décentralisation territoriale

La décentralisation au Burkina Faso est le fruit d'un processus marqué par une volonté hésitante et aux contours imprécis avant le retour à l'Etat de Droit en juin 1991. Depuis l'indépendance jusqu'à cette date, le pays a expérimenté plusieurs formes de gouvernance locale. Des délégations spéciales aux conseils révolutionnaires en passant par les conseils spéciaux, la gouvernance locale variait selon les régimes, constitutionnel ou exceptionnel, qui se sont succédé pendant 30 ans. Le mode de désignation des élus locaux y variait aussi selon le type de conseil.

En juin 1991, le Burkina Faso a consacré, à l'occasion du retour à l'Etat de droit, la décentralisation comme mode de gestion des affaires locales. La Constitution, adoptée le 2 juin 1991, dispose en son article 143 que « **le Burkina Faso est organisé en collectivités territoriales** ». Elle confie, en son article 145, la charge au législateur d'organiser « la participation démocratique des populations à la libre administration des collectivités territoriales ».

Ce choix politique était soutenu par l'application du principe de progressivité qui impliquait la mise en œuvre du processus de décentralisation dans un certain nombre de communes en tenant compte des capacités d'appropriation, de gestion des populations locales ainsi que des moyens de l'Etat.

Le processus de décentralisation a abouti à une communalisation intégrale au Burkina Faso en 2006 suite à l'adoption de la loi n°055-2004/AN du 21 décembre 2004 portant Code général des collectivités territoriales (CGCT) et du Cadre stratégique de mise en œuvre de la décentralisation (CSMOD). Deux types de collectivités territoriales sont consacrés dans cette loi : la Région (13) et la Commune (351). Le Code général des collectivités territoriales distingue deux types de Commune : les Communes rurales (302) et les Communes urbaines (49), dont deux à statut particulier (Ouagadougou et Bobo-Dioulasso).

Les élections municipales de 2006 ont permis de doter l'ensemble des Collectivités territoriales d'organes délibérants et d'exécutifs ayant eu la charge de conduire les affaires locales. Ces organes ont été renouvelés en 2012 par le biais des élections municipales tenues le 02 décembre de la même année.

Toutefois, ce processus de décentralisation a connu un coup dur après l'insurrection populaire des 30 et 31 octobre 2014. En effet, ces événements ont fortement remis en cause la légitimité des autorités politiques aussi bien au sommet de l'Etat qu'au niveau local. Par consensus national, il a été mis en place un Gouvernement de transition politique pour conduire les affaires de l'Etat jusqu'aux élections devant consacrer le retour à un ordre constitutionnel normal. Les autorités de la transition, au regard des contestations de plus en plus grandissante des Autorités locales, ont procédé à la dissolution des Conseils de collectivité. Des délégations spéciales conduites par les chefs de circonscription administrative ont alors été mises à la tête des collectivités territoriales afin d'assurer la continuité du Service public.

Les élections couplées présidentielles et législatives tenues le 29 décembre 2015 ont permis de restaurer l'ordre constitutionnel normal avec l'élection du Président Roch Marc Christian KABORE à la magistrature suprême et celle des députés à l'Assemblée Nationale. Les élections municipales ont ensuite été tenues le 22 mai 2016 sur l'ensemble du territoire national. La mise en place des organes dirigeants des Collectivités territoriales a connu diverses fortunes. Si, dans certaines Communes, les conseils municipaux ont pu être installés et fonctionnent régulièrement, dans 19 autres, des difficultés ont occasionné des dysfonctionnements ayant prévalu à la dissolution des conseils municipaux. Des élections partielles tenues le 28 mai 2017 ont permis de doter ces Communes d'organes élus.

En 2015, le CSMOD est arrivé à échéance et des nouveaux référentiels de la décentralisation sont en cours d'élaboration. Ces référentiels devraient permettre au pays de disposer d'une Vision prospective de la Décentralisation (VPD), d'une Politique nationale de Décentralisation (PND) et d'une Stratégie décennale de la décentralisation (SDD) assortie d'un plan d'actions.

Le Code général des Collectivités territoriales adopté en décembre 2004 a identifié, en ses articles 80 à 105, 11 blocs de compétence à transférer aux collectivités territoriales :

- Domaine du foncier des collectivités territoriales ;
- Domaine de l'aménagement du territoire, de la gestion du domaine foncier et de l'aménagement urbain ;
- Domaine de l'environnement et de la gestion des ressources naturelles ;
- Domaine du développement économique et de la planification ;
- Domaine de la santé et de l'hygiène ;
- Domaine de l'éducation, de l'emploi, de la formation professionnelle et de l'alphabétisation ;
- Domaine de la culture, des sports et des loisirs ;
- Domaine de la protection civile, de l'assistance et des secours ;
- Domaine des pompes funèbres et des cimetières ;
- Domaine de l'eau, de l'assainissement et de l'électricité ;
- Domaine des marchés, abattoirs et foires.

Le transfert se fait selon le principe de subsidiarité et de progressivité. Conformément au principe de progressivité, le transfert de compétence aux Collectivités territoriales s'est effectué en trois phases. En 2014, 21 décrets transférant tous les 11 domaines de compétences aux Communes et aux Régions ont été adoptés. Ces transferts n'ont pas été opérationnalisés par des protocoles.

Désormais, les élus locaux auront en charge, dans leurs Collectivités respectives, la gestion des questions notamment de santé, de l'enseignement de base, de l'eau et assainissement, de l'aménagement du territoire et la gestion des questions foncières.

A cet effet, les élus locaux, ont pour missions de définir les grandes orientations en matière de développement communal ou régional¹. Ils assurent la mise en œuvre et le suivi des Plans locaux de développement (PLD). Ils délibèrent les budgets de fonctionnement et d'investissement des Communes et des Régions. L'exercice de ces missions requiert de l'élu d'une part des compétences techniques avérées ainsi que d'un statut juridique spécifique, et d'autre part, qu'il soit appuyé par une véritable administration animée par

¹ Article 224 du Code général des Collectivités au Burkina Faso

des ressources humaines compétentes. En pratique cependant, l'ensemble de ces 11 blocs n'a pas encore été transféré aux Collectivités et reste en partie géré par l'Etat.

Situation actuelle concernant le statut de l'élu local et la Fonction publique territoriale

Les problématiques du statut de l'élu local et de la Fonction Publique territoriale sont abordées dans la loi n°055-2004/AN du 21 décembre 2004 portant code général des collectivités territoriales au Burkina Faso. Le mandat de conseiller régional et celui de conseiller municipal sont gratuits. Le président, le premier vice-président du Conseil régional, le Maire ou l'adjoint au Maire ont un statut d'agent public et peuvent être mis à disposition de leur Collectivité territoriale à leur demande. Dans ce cas, ils conservent leur rémunération et continuent de bénéficier de ses avancements conformément à la réglementation en vigueur. Par ailleurs, le conseil de Collectivité territoriale peut voter sur ses ressources ordinaires des indemnités pour frais de représentation au profit des conseillers régionaux et municipaux. Les montants de ces indemnités doivent être conformes à la grille autorisée par les textes en vigueur. En outre, les frais des missions commandées par la Région ou la Commune sont à la charge de la Collectivité territoriale.

Les articles 205 et 292 de la loi prévoient aussi, concernant le statut du personnel, que le personnel régional et communal est soumis aux dispositions du régime juridique applicable aux agents des Collectivités territoriales. Ce régime juridique est constitué par la loi n°047/96/ADP du 21 novembre 1996 portant Statut Général des agents des Collectivités locales. Ce statut général des Agents des collectivités locales s'applique « à toute personne nommée dans un emploi permanent d'une Collectivité territoriale ». Il s'agit donc d'une Fonction publique territoriale. A côté de ces agents permanents, les collectivités territoriales du Burkina comprennent également des agents recrutés sur des budgets locaux pour un emploi temporaire ou non permanent qui restent soumis aux dispositions du Code du travail et des conventions collectives.

AU CAMEROUN

Etat de la décentralisation territoriale

Au Cameroun, l'histoire de la décentralisation est antérieure à l'indépendance du pays. En 1941, déjà, furent créées les Communes de Yaoundé et de Douala. Très tôt, après l'indépendance, l'Etat met en place un arsenal juridique et son corollaire de textes subséquents. Il se rend aussi compte de la difficulté des Collectivités locales à remplir convenablement leurs missions de manière individuelle.

Toutefois, c'est surtout la loi N°96/06 du 18 janvier 1996 portant révision de la constitution du 02 Juin 1972 et les lois dites de décentralisation qui donnent une impulsion nouvelle à la décentralisation. Il s'agit particulièrement de :

- la Loi N° 2004/017 du 22 juillet 2004 portant orientation de la décentralisation ;
- la Loi N° 2004/018 du 22 juillet 2004 fixant les règles applicables aux Communes, parachèvent ces dispositions constitutionnelles.

Le pays compte trois cent quatre-vingt-quatre (384) Collectivités locales décentralisées que sont les 10 Régions placées chacune sous l'autorité d'un Président du Conseil régional, les 360 communes placées chacune sous l'autorité d'un Maire élu et les 14 Communautés

urbaines chacune sous l'autorité d'un délégué du Gouvernement nommé par décret présidentiel.

Situation actuelle concernant le statut de l'élu et la Fonction publique territoriale

En ce qui concerne le statut des élus, notamment des Maires, il est prévu par la loi n°2004/018 du 22 juillet 2004 fixant les règles applicables aux Communes, dans la section I du chapitre II relative au « statut de Maire et d'Adjoint au Maire ». Les fonctions de Maire, d'adjoint, de conseiller municipal, de Président et de membre de délégation spéciale donnent droit au paiement d'une indemnité de session ou au remboursement des frais que nécessite l'exécution des mandats qui leur sont confiés (Article 66). Il est également prévu une rémunération et des indemnités de fonction et de représentation. Le montant et les modalités de paiement de ces indemnités ont été fixés par le décret n°2015/405 du 16 septembre 2015 fixant les modalités de rémunération des Délégués du Gouvernement, des Maires et de leurs adjoints. Sous l'impulsion du plaidoyer mené par l'AIMF, ces indemnités ont été versées aux élus pour la première fois au 1^{er} trimestre 2017. Le Maire bénéficie également d'une protection en cas d'accident survenu dans l'exercice de ses fonctions.

La situation du personnel des Collectivités territoriales est abordée par la loi n°2004/017 du 22 juillet 2004 portant orientation de la décentralisation, laquelle stipule, en son article 19, que le statut du personnel des Collectivités territoriales est fixé par un décret du Président de la République. Ce texte n'étant toujours pas encore pris, il apparaît donc que la situation du personnel des Collectivités territoriales est précaire. De plus, il n'y a pas de Fonction publique territoriale, et les agents ne sont régis ni par un statut ni par une convention collective.

EN CÔTE D'IVOIRE

Etat de la décentralisation territoriale

La Côte d'Ivoire indépendante a fait choix de la décentralisation comme instrument de développement. Ainsi, après la période coloniale où elle a connu, à partir de 1912, les Communes mixtes, puis les Communes de moyen et de plein exercice, le processus de la décentralisation a été marqué par trois grandes périodes :

- La période de 1960 à 2000 : elle comporte quatre étapes majeures, à savoir : la phase d'expérimentation, de 1960 à 1980 ; la phase de démarrage effectif, de 1980 à 1985 ; la phase de consolidation, de 1985 à 2000 ;
- La période de 2000 à 2010 : elle est marquée notamment par la création des Collectivités territoriales départementales, celle des Districts et par la communalisation totale du territoire ;
- La période actuelle, à partir de 2011 : cette étape est caractérisée notamment par la réduction du nombre de Communes pour corriger les divers dysfonctionnements observés ; la création effective des Collectivités territoriales régionales, la suppression des Collectivités territoriales départementales et la création des Districts autonomes, structures de types particulier dépendant à la fois de la déconcentration et de la décentralisation.

Situation actuelle concernant le statut de l'élu local et la Fonction publique territoriale

Le statut de l'élu local est défini comme un ensemble des dispositions législatives ou réglementaires fixant les garanties fondamentales, notamment les droits et les obligations accordées à un corps de fonctionnaires ou d'agents publics.

Vu sous cet angle, la loi ivoirienne, notamment la loi n°2012-1128 du 13 décembre 2012 portant organisation des Collectivités territoriales, prévoit, aux articles 56 et 57, au profit des membres des Municipalités (Maire et adjoints aux Maires) et des Bureaux des Conseils régionaux (Président et vice-Présidents) un certain nombre de droits et d'avantages, dont les principaux concernent :

- les indemnités et primes pour les Présidents de Conseil régional, les Maires, les membres des municipalités et des Bureaux de Conseils régionaux ;
- des indemnités journalières lors des sessions pour les conseillers régionaux et municipaux ;
- les indemnités de représentation pour les Présidents, Vice-présidents de Conseils régionaux, Maires, adjoints aux Maires, Président et membres de Délégations spéciales ;
- la protection contre les menaces, outrages et violences injures ou diffamation ;
- la réparation du préjudice résultant d'un accident.

La loi prévoit également, en leur qualité de conseillers municipaux ou régionaux, le droit d'être autorisé à prendre part aux séances des Conseils. Cependant, en l'état actuel, au titre des indemnités, aucune disposition légale ne fixe leur montant. De sorte que ce qui est appliqué résulte des anciennes lois, jugées inadaptées. Non seulement ces indemnités sont faibles et largement dépassées, mais, elles résultent, en l'état actuel, d'une disposition d'attente.

La loi prévoit également un certain nombre d'obligations et de contraintes à la charge des élus locaux. Ils peuvent ainsi démissionner, être démis d'office, être suspendus ou révoqués. Concernant le personnel des Collectivités territoriales, il convient de savoir que leur statut est régi par la loi n°2002-04 du 03 janvier 2002 portant statut du personnel des Collectivités territoriales. Cette loi prévoit deux types d'agents, à savoir : (i) des fonctionnaires et agents de l'Etat gérés par le Statut général de la Fonction publique et le personnel recruté localement, régi par le Code du travail. Cette loi stipule, par ailleurs, que le Président du Conseil régional et le Maire, autorités investies du pouvoir exécutif des Collectivités territoriales, recrutent et licencient le personnel recruté localement sur autorisation des Conseils.

Il n'y a pas de Fonction publique territoriale, quand bien même ce dossier fait l'objet de réflexions depuis quelques années au sein du ministère en charge de l'Intérieur. Dans le Programme du Président de la République pour 2016-2020, la réforme de la Fonction Publique Territoriale (FPT) est contenue dans le pilier 1 : le renforcement des Institutions pour la paix, la cohésion sociale et la bonne gouvernance.

AU SENEGAL

Etat de la décentralisation territoriale

Le Sénégal, qui est héritier d'une longue tradition de décentralisation, a toujours poursuivi cette politique après son indépendance. Le processus est marqué par plusieurs grandes étapes. La première réforme majeure de 1972 pose l'acte précurseur de libertés locales plus affirmées, avec la création des communautés rurales, la promotion de la déconcentration et la régionalisation du plan. La deuxième réforme majeure, réalisée en 1996 « dans le souci d'accroître la proximité de l'Etat et la responsabilité des Collectivités

locales », consacre la régionalisation avec, notamment, l'érection de la région en Collectivité locale, et la création de communes d'arrondissement.

Cependant, malgré les progrès et acquis enregistrés, beaucoup de faiblesses et de contraintes pèsent encore sur la mise en œuvre de la politique de décentralisation. Dans cette perspective, diverses réformes ont été initiées, notamment celle de 2013 baptisée « Acte III de la décentralisation ».

Selon l'exposé des motifs de la loi n°2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code Général des Collectivités Locales, il est prévu que cette réforme se mette en place progressivement et s'effectue en deux phases, dont la première concerne (i) la suppression de la Région collectivité locale, (ii) l'érection des Départements en Collectivités locales, (iii) la communalisation intégrale par l'érection des communautés rurales et des communes d'arrondissement en Communes, (iv) la création de la Ville en vue de mutualiser les compétences des Communes la constituant, (v) la répartition des neuf (9) domaines de compétences jusqu'ici transférées entre les deux ordres de Collectivités locales que sont le Département et la Commune. Ces grands axes peinent encore à être mis en place effectivement.

Situation actuelle concernant le statut de l'élu local et la Fonction publique territoriale

La loi n°2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code Général des Collectivités Locales prévoit un certain nombre de dispositions concernant le statut des élus locaux, notamment du Maire et du Président du Conseil départemental. Ainsi, les articles 40 et 41, en ce qui concerne les élus départementaux, et les articles 101 à 105, en ce qui concerne les élus municipaux, prévoient des indemnités et des remboursements de frais :

- des indemnités ou des remboursements de frais au profit du Président, des membres du bureau du Conseil général, de Conseiller départemental, de Président et de membres des Délégations spéciales ;
- des indemnités de sessions et des frais de déplacement au profit des conseillers départementaux pendant les sessions ;
- des indemnités pour frais de représentation pour le Président du Conseil départemental et le Maire ;
- la protection contre les menaces, outrages et violences injures ou diffamation ;
- la réparation du préjudice résultant d'un accident.

Relativement au statut des agents, il est réglé par la loi n°95-54 du 16 juillet 1969 relative au statut général de la Fonction Publique Communale, modifié par la loi n°963-18 du 2 septembre 1993 à la Fonction Publique. L'article 1^{er} de ce statut stipule que le statut s'applique aux agents qui, nommés dans un emploi permanent des Communes, ont été titularisés dans un grade de la hiérarchie des corps communaux. Ces fonctionnaires ont vocation à assurer les emplois administratifs et techniques permanents des Communes.

AU BENIN :

Etat de la décentralisation territoriale

En optant pour la démocratisation de son système politique en 1990, le Bénin a également opté pour une démocratisation de la gestion des affaires publiques accompagnée d'un processus de décentralisation qui a abouti aux premières élections communales et municipales en décembre 2003. Cela constitue une rupture avec la forte tradition

centralisatrice des régimes politiques que le pays a connus depuis son indépendance. Ainsi, la constitution du 11 décembre 1990 consacre le principe de la libre administration des Collectivités locales dotées d'une autonomie financière et dirigées par des conseils élus.

A partir du 15 janvier 1999, les textes de loi sont votés, les Départements deviennent des Circonscriptions administratives, tandis que les Communes deviennent les Collectivités territoriales décentralisées gérées par un Maire et disposant de larges pouvoirs autonomes et de compétences propres. Elle exerce, sous le contrôle de l'autorité de tutelle (le Préfet), d'autres attributions qui relèvent de l'Etat. Quatre ans plus tard, le mandat des premiers élus locaux a permis de découvrir maintes lacunes liées au processus. Une nouvelle élection se tient en mars 2008.

Avec la nouvelle réforme de 2017, les circonscriptions administratives sont passées de six à douze. Quant aux Communes, on distingue deux catégories : les Communes de droits communs et celle à statut particulier. Parmi les 87 Communes que comptera le Bénin, trois seulement répondent aux critères de Commune à statut particulier : Cotonou, Porto-Novo et Parakou. De 9 à 45 conseillers sont élus selon l'importance de la population, un critère qui décide également de la subdivision des Communes en arrondissements pour faciliter leur administration. Ces derniers sont dépourvus de la personnalité juridique et de l'autonomie financière.

Situation actuelle concernant le statut de l'élu local et la Fonction publique territoriale

Loi n° 2015-18 du 02 avril 2015 portant statut général de la Fonction publique stipule, en son article 1^{er}, que « Le présent statut s'applique aux personnes qui, nommées dans un emploi permanent, sont titularisées dans un grade de la hiérarchie des administrations publiques, des services de l'Etat, des Collectivités locales et des établissements publics à caractère social, culturel et scientifique. Il s'applique également aux personnes qui sont engagées sous contrat pour servir, à titre temporaire, dans les services et organismes mentionnés à l'alinéa ci-dessus. Ces personnes sont dénommées agents contractuels ».

Cette loi s'applique non seulement à la fonction publique de l'Etat, mais également à la Fonction Publique Territoriale. Il y a lieu de souligner qu'à la suite de la décision Dcc 15-209 du 15 octobre 2015 déclarant certaines dispositions de ladite loi contraire à la Constitution du 11 décembre 1990, les Députés à l'Assemblée nationale ont procédé, le 23 février 2017, à la mise en conformité de la loi n°2015-18 du 27 août 2015 portant statut général de la fonction publique en République du Bénin. Toutefois, cette nouvelle loi, en attendant les décrets d'application, n'est pas encore opérationnelle.

EN GUINEE :

Etat de la décentralisation territoriale

Depuis l'accession du pays à l'indépendance Nationale en 1958, la décentralisation Guinéenne est pensée comme un projet de société fondée sur les solidarités naturelles mises au service du développement. Pour réaliser cet ambitieux concept, la Direction Nationale de la Décentralisation, placée aujourd'hui sous l'autorité du ministre de l'Administration du Territoire et de la Décentralisation, est chargée de la conception et de la mise en œuvre de la politique de décentralisation.

L'Article 2 du Code des Collectivités locales modifié en République de Guinée stipule que les Collectivités locales sont les Régions, les Communes urbaines et les Communes rurales. Les quartiers et les districts sont des sections des Communes urbaines (C.U.) et des Communautés Rurales. Toutefois, au terme de la réorganisation de l'Administration Territoriale, il y a désormais trois niveaux de Collectivités effectifs, à savoir : les districts ruraux (regroupements de hameaux) et les quartiers urbains ; les Communes Rurales (C.R) et les Communes Urbaines (C.U.) ; les préfectures et la Ville de Conakry, qui a un statut particulier.

Il existe également 7 Régions administratives ainsi que la Région de Conakry. Cependant, ce ne sont pas des Collectivités territoriales mais des circonscriptions administratives.

Situation actuelle concernant le statut de l'élu local et la Fonction publique territoriale

Il n'existe pas de Fonction Publique Territoriale en Guinée, mais la loi portant statut général des fonctionnaires prévoit notamment la possibilité de détacher des fonctionnaires de l'Etat auprès des Collectivités locales. De même, il n'existe pas de loi spécifique portant statut de l'élu local. Les droits, avantages et obligations des élus sont prévus par le Code des Collectivités locale, notamment au sein de la section « Du personnel des services publics locaux » :

- Le fonctionnaire de l'Etat peut être placé en position de détachement auprès d'une Collectivité locale ;
- Les emplois, descriptions de tâches, effectifs des services publics locaux ainsi que le montant de leur rémunération sont proposés par l'autorité exécutive locale et approuvés par l'autorité de tutelle ;
- L'autorité exécutive locale recrute, suspend et licencie le personnel des services publics locaux à forme décentralisée ou de service rattaché ;
- le personnel des services publics locaux comprend le personnel permanent et le personnel temporaire ;
- L'autorité exécutive locale exerce l'autorité hiérarchique sur l'ensemble du personnel des services décentralisés et des services rattachés, incluant les projets de développement local ;
- Les membres du personnel permanent des services publics locaux ont droit à une formation adaptée à leurs fonctions. Le contenu et les modalités de cette formation sont déterminés conjointement par les services compétents du ministère chargé des Collectivités locales et ceux du ministère technique ayant juridiction sur le domaine d'activités en cause. Les organismes qui dispensent cette formation doivent être dûment accrédités par le ministère chargé des Collectivités locales ;
- Les membres du personnel contractuel des services publics locaux sont régis par les dispositions de leur contrat et par le Code du travail.

CONCLUSION

Au terme de notre étude, on peut noter que, par rapport à 2016, quelques avancées notables ont été observées notamment :

- L'adoption par l'Assemblée nationale du Burkina Faso à l'unanimité, le 13 janvier 2017 des lois portant création d'une Fonction Publique Territoriale et portant régime juridique applicable aux agents et aux emplois de la Fonction Publique Territoriale des lois relatives aux modalités de transfert des ressources humaines correspondantes ;
- L'adoption en Conseil des ministres du 24 mai 2017, de dix-neuf (19) décrets d'application de la loi portant statut de la Fonction publique territoriale au Burkina Faso ;
- L'élaboration d'avant-projet et de projet de loi portant statut de l' élu local en Côte d'Ivoire (en 2018) ;
- Le paiement depuis 2017 des salaires des élus locaux (institués par un décret du 16 septembre 2015) au Cameroun ;
- L'élaboration d'avant-projet de loi sur la Fonction publique territoriale au Cameroun et en Côte d'Ivoire (en 2017 et 2018) ;
- Le démarrage des activités de deux institutions phares dans la mise en œuvre de la politique de décentralisation au Sénégal, au cours du premier trimestre de l'année 2017. Il s'agit du Haut Conseil des Collectivités Territoriales (HCCT) et de la Commission Nationale du Dialogue des territoires (CNDT) ;
- L'élaboration d'un aide-mémoire au profit des Députés, notamment ceux de la Commission générale et institutionnelle en Côte d'Ivoire, dans le cadre de la promotion des actions de plaidoyer menées par l'AIMF.

Toutefois, beaucoup reste à faire dans les Etats présentés dans ce document, notamment au niveau des décrets d'application des lois déjà prises. De même, dans un certain nombre de secteurs, le champ est encore vierge de textes ; c'est le cas de la Région collectivité territoriale en Côte d'Ivoire, où les lois et actes réglementaires en vigueur ne concernent que les Conseils généraux de Département. Les Régions attendent la prise de lois et décrets qui leurs sont propres.

Au regard de tout ce qui précède, il urge, dans ces différents Etats, que soient adoptés une véritable Fonction publique territoriale et des lois, décrets et autres textes réglementaires qui donnent aux élus locaux les moyens d'une plus grande efficacité.

Pour ce faire, le plaidoyer doit s'accroître en direction d'acteurs clés, notamment en direction des Gouvernements.