

Document of
The World Bank
FOR OFFICIAL USE ONLY

Report No. 17237

IMPLEMENTATION COMPLETION REPORT

BURKINA FASO

SECOND URBAN PROJECT

Credit 2067-BUR

December 17, 1997

Water and Urban Unit 2
Africa Region

This document has a restricted distribution and may be used by recipients only in the performance of their official duties. Its contents may not otherwise be disclosed without World Bank authorization.

CURRENCY EQUIVALENTS

Monetary unit	=	CFAF (CFA franc)
1989: 1 US dollar	=	CFAF 336
1990: 1 US dollar	=	CFAF 285
1991: 1 US dollar	=	CFAF 283
1992: 1 US dollar	=	CFAF 265
1993: 1 US dollar	=	CFAF 280
1994: 1 US dollar	=	CFAF 555
1995: 1 US dollar	=	CFAF 520
1996: 1 US dollar	=	CFAF 520
1997: 1 US dollar	=	CFAF 540

WEIGHTS AND MEASURES

Metric System

FISCAL YEAR

January 1 to December 31

ABBREVIATIONS AND ACRONYMS

ADB	African Development Bank
CFD	French Development Fund (<i>Caisse Française de Développement</i>)
CND	National Decentralization Committee (<i>Commission Nationale de Décentralisation</i>)
DGI	Tax Department (<i>Direction Générale des Impôts</i>)
DGUTF	Department of Urban Planning and Property Development (<i>Direction Générale de l'Urbanisme et des Travaux Fonciers</i>)
FAC	French Aid and Cooperation Fund (<i>Fond d'Aide et de Coopération</i>)
GREA	Regional Water and Sanitation Group (<i>Groupe Régional pour l'Eau et l'Assainissement</i>)
MEFP	Ministry of Economy, Finance, and Planning
MIHU	Ministry of Infrastructure, Housing, and Urban Affairs
ONASENE	National Office of Maintenance, Cleaning, and Beautification Services (<i>Office National des Services d'Entretien, de Nettoyage et d'Embellissement</i>)
ONEA	National Water and Sanitation Office (<i>Office National de l'Eau et de l'Assainissement</i>)
ONMP	National Government Contracts Office (<i>Office National des Marchés Publics</i>)
PACVU	Urban Environment Project (<i>Projet d'Amélioration des Conditions de Vie Urbaines</i>)
PPF	Project Preparation Facility
SAP	Structural Adjustment Project
SAR	Staff Appraisal Report
UNDP	United Nations Development Program

Vice President	:	Jean-Louis Sarbib
Director	:	Hasan Tuluy
Sectoral Director	:	Letitia Obeng
Project Manager	:	Christian Diou

TABLE OF CONTENTS

FOR OFFICIAL USE ONLY

Page

Preface

Evaluation Summary

Part I. Project Implementation Assessment 1

	Introduction	1
A.	Project Objectives	2
B.	Achievement of Objectives	3
C.	Major Factors Affecting the Project	6
D.	Project Sustainability	7
E.	Bank Performance	8
F.	Borrower Performance	8
G.	Assessment of Outcome	9
H.	Future Operations	9
I.	Key Lessons Learned	9

Part II. Statistical Tables

Table 1.	Summary of Assessments
Table 2.	Related Bank Loans and Credits
Table 3.	Project Timetable
Table 4.	Loan Disbursements: Cumulative Estimated and Actual
Table 5.	Key Indicators for Project Implementation
Table 6.	Key Indicators for Project Operation
Table 7.	Studies Included in the Project
Table 8A.	Project Costs
Table 8B.	Project Financing
Table 9.	Economic Costs and Benefits
Table 10.	Status of Legal Covenants
Table 11.	Compliance with Operational Manual Statements
Table 12.	Bank Resources: Staff Inputs
Table 13.	Bank Resources: Missions

Attachments:

- A. Aide-Mémoire of the Completion Mission
- B. Borrower Contribution
- C. Maps: IBRD 21495
IBRD 29054
IBRD 29055

This document has a restricted distribution and may be used by recipients only in the performance of their official duties. Its contents may not otherwise be disclosed without World Bank authorization.

IMPLEMENTATION COMPLETION REPORT**BURKINA FASO****SECOND URBAN PROJECT****Credit 2067-BUR****Preface**

This is the Implementation Completion Report for the Second Urban Project in Burkina Faso, for which Credit 2067-BUR in the amount of SDR 18 million (equivalent to US\$22.2 million) was approved on October 24, 1989, signed on December 22, 1989, and made effective on September 6, 1990. An additional credit, Credit 2067-1-BUR in the amount of SDR 6.9 million (equivalent to US\$10 million) was approved on November 10, 1994, signed on December 21, 1994, and made effective on September 28, 1995.

The two credits, i.e., 2067-0-BUR and 2067-1-BUR, were closed on March 31, 1997, whereas the original closing date was June 30, 1996. The last disbursement took place on July 23, 1997.

The completion report was drawn up by Christian Diou, senior municipal engineer, AFTU2, and project manager, with the assistance of Gérard Tenaille, consultant, and was reviewed by Hasan Tuluy, Director of Operations for Burkina Faso. Preparation of this report was begun during a mission to Burkina Faso in February 1997, and the aide-mémoire of that mission is attached. The Implementation Report is based on project documents, correspondence, the appraisal report, and the credit agreement. The Borrower contributed to preparation of the ICR by drawing up its own project implementation report in February 1997, which was updated in September 1997, and by submitting comments on the draft completion report.

EVALUATION SUMMARY

BURKINA FASO

SECOND URBAN PROJECT

Credit 2067-BUR

Introduction

1. This report evaluates the outcomes of the Second Urban Project in Burkina Faso, which was implemented by the Urban Project Office established in the Ministry of Economy and Finance.

Project Objectives

2. The main project objectives were to: (a) gradually build the organizational, technical and financial capacities of the municipalities of Ouagadougou and Bobo Dioulasso to enable them to assume responsibility for contracting the maintenance of urban infrastructure and the supply of urban services, and cope with a rapidly growing urban population; and (b) improve the infrastructure of these two cities to an acceptable level so that effective routine maintenance can be provided.

Achievement of Objectives

3. **The project achieved, and in some cases exceeded, its objectives**, both in terms of institutional aspects and physical objectives. Far-reaching sectoral reforms were designed and gradually implemented, and responsibility and funding for urban development and maintenance was successfully transferred to local authorities. Physical objectives were largely achieved, and estimated economic rates of return on project investments were exceeded. Targeted levels of resource mobilization were attained, even though these resources are still inadequate. The original project objectives remain valid and are incorporated in the Government's urban sector policy.

(a) **Municipal management.** The communes' accounting systems were put in order and computerized, in accordance with new accounting guidelines approved in 1994. Municipal accountants were trained. A new Municipal Code and a set of laws on decentralization were drafted and are expected to be approved by the National Assembly before mid-1998.

(b) **Mobilization of financial resources.** Laws and regulations to reform the business license tax were adopted and implemented. This resulted in increased numbers of businesses that were assessed, improved the rate of business tax collection approximately three-fold and significantly increased municipal revenues. To support this effort, the project strengthened the operation of the municipal tax offices (*Hotels des Finances*) in Ouagadougou and Bobo Dioulasso by providing them with new offices and equipment.

(c) **Urban information system.** The project successfully implemented an extensive address assignment program that helped improve the operation of municipal services. Almost 22,000 street signs and 143,000 house numbers were put up and the management of lots or parcels of land was computerized.

(d) **Strengthening technical services.** The project strengthened the municipalities' capacity to deliver urban services through technical assistance, staff training, and the provision of equipment. Systematic recourse to private enterprise helped with the implementation of road maintenance programs. Road maintenance crews were set up in each municipality.

(e) **Improvement of urban infrastructure.** This component was a success. It benefited from the additional credit of SDR 6.9 million made available after the CFAF devaluation in 1994. As a result, the work performed considerably exceeded appraisal targets. The only infrastructure component that was not achieved was the Zogona Canal in Ouagadougou, since the Italian loan that was expected to finance it, did not materialize.

(f) **Household garbage collection service.** The project supplied the equipment as planned and the service is fully operational. However, it would be better if garbage collection were privatized. This action is pursued in a follow-up operation.

(g) **Housing policy.** The Borrower has complied with the terms of the housing policy letter approved during negotiations. However, it has not made any decisions to reform its housing policy.

4. **Economic analysis.** The economic analysis of the rehabilitation of the urban streets and drainage system financed under the project shows that the internal rates of return are higher than estimated at appraisal. A technical and socio-economic evaluation of the Colma-Yéguéré sanitation system shows that the cost of the system with the drainage basin, as implemented under the project, was 50% less than the previously estimated cost based on a traditional approach.

5. **Important factors affecting the project.** The main factor that affected the project was the devaluation of the CFAF in January 1994. It triggered an additional IDA credit for US\$10 million and required the project office to recalculate the costs of all contracts. It also resulted in a postponement of the original closing date by one year.

Sustainability of the Project

6. It is likely that the institutional reforms and physical investments supported by the project are sustainable and that the Government will continue to apply the reforms and processes that have been initiated. The project had a positive impact on municipal institutions and their finances. It improved local tax collection which should provide the municipalities with the resources needed to ensure better maintenance of urban infrastructure.

Bank Performance

7. The Bank's performance was satisfactory. Project preparation, however, was needlessly drawn out because of disagreements between the Bank and the Borrower over the issue of ONASENE. Staff continuity during supervision was satisfactory. The disbursement categories under the credit agreement could, however, have been simplified. The requirement that the original credit and the supplemental one be handled as two separate financial operations created administrative difficulties for both the Bank and the Borrower.

Borrower Performance

8. The Borrower's performance was satisfactory overall, although deficient during project start-up, when the Government established a National Office of Maintenance, Cleaning and Beautification Services (ONASENE), in conflict with agreed project objectives. The Government also failed to obtain the support of the Ministry of Infrastructure, Housing, and Urban Affairs (MIHU) for this new project office established in the Ministry of Finance. However, the performance of the project office was highly satisfactory, in large part because the project director remained in office for the duration of the project. Project implementation ran nine months past the original deadline which was primarily due to delays in submitting the legal opinion for the supplemental credit.

Conclusions, Future Operations, and Major Lessons Learned

9. The outcomes of the project are satisfactory.

10. The need to pursue the reforms initiated under this project led to a third urban project (PACVU, Credit 2728-BUR) which became effective in May 1996, and to a Public Works and Decentralization Project which is being prepared.

11. The key lesson to be drawn from this project is that for an urban investment program to be successful it must have the support of its principal partners, namely the municipalities. Other lessons learned are: (i) coordination between local partners is essential to implement institutional reforms in the urban sector; (ii) the Government must develop cooperation with and among donors, especially for the decentralization of urban services and infrastructure; (iii) continuity of projects must be ensured to secure sector reforms; (iv) overly complex operational arrangements, involving several implementing agencies, and potential conflicts in jurisdiction, should be avoided; and (v) simple disbursement procedures should be adopted.

IMPLEMENTATION REPORT

BURKINA FASO

SECOND URBAN PROJECT

Credit 2067-BUR

PART I: ASSESSMENT OF OUTCOME

PROJECT IDENTITY

Name of the Project:	Second Urban Project
Credit Number:	2067-BUR
Amount of the Credit:	SDR 18 million (equivalent to US\$22.2 million)
Supplemental Credit:	SDR 6.9 million (equivalent to US\$10 million)
Vice-President's Office:	Africa Region
Country:	Burkina Faso
Sector:	Urban
Subsector:	Urban development

INTRODUCTION

1. Since the country's independence, the Government of Burkina Faso has had to cope with a sharp rise in urban growth rates, averaging 8.5% a year from 1970 to 1980. Although the country is one of the least urbanized in the region, with just one-fourth of its population living in cities as compared to 40% for West Africa as a whole, the state of virtually all urban infrastructure left a great deal to be desired in the 1980s. Its poor condition required excessive spending on maintenance considering the very limited resources of municipalities and the national government.
2. A first urban project (Credit 766-BUR for US\$8.2 million) was approved in March 1978 and completed in December 1985. This project financed the improvement of 438 hectares by building over 7,000 housing units, and developing 4,500 serviced housing sites covering 250 hectares. The project's cost recovery and institution building objectives in the urban affairs and housing sector were achieved. This project had a considerable impact on urban development in Burkina Faso, specifically by creating large-scale sites for individual housing construction. This type of program has subsequently become the key method by which the Government has sought to implement its housing policy.
3. In September 1984, the Government of Burkina Faso asked IDA to finance a second urban project. This project was designed to assist the Government's urban sector reform program, rationalize urban management, and review the distribution of responsibilities and resources between central and local levels of government.

A. PROJECT OBJECTIVES

A1. Description of Objectives

4. Project objectives were as follows: (a) Gradually build the organizational, technical, and financial capacity of the municipalities of Ouagadougou and Bobo Dioulasso so that they could fully take on their responsibilities as contracting authorities for maintenance of urban infrastructure and supply of urban services, so as to cope with the increasingly rapid population growth of those cities; and (b) Improve the infrastructure of these two cities by bringing it up to an acceptable general level so that effective, routine maintenance could be assured.

5. The municipal institutions would be strengthened in the following ways:

(a) In-depth reform of municipal institutions and finance. This would include a complete review of the roles of national and municipal agencies, as well as the private sector, and resulting in a series of laws defining an operational distribution of functions, along with a corresponding tax base; and

(b) Improvements in the technical and financial services offered in Ouagadougou and Bobo Dioulasso. As far as technical services are concerned, responsibility for maintaining street and drainage systems, and for household garbage collection would be assigned to local governments. As for financial services, tax collection operations would be made more efficient and changes would be made in the structure and collection of the business license tax.

6. The maintenance work financed by the project would accomplish the following:

(a) Establish the basis for a well-maintained infrastructure, as a key factor in improving living conditions and economic activity, and ensure effective maintenance by the technical services, as a result of adequate financing; and

(b) Test specific arrangements to maintain the infrastructure rehabilitated under the project so that infrastructure maintenance, engineering and construction work, and services would increasingly be subcontracted to private businesses.

A2. Evaluation of Objectives and Risks

7. Project objectives were ambitious. They were, however, based on a good knowledge of the urban sector in Burkina Faso at the end of the 1980s. They were confirmed as valid at the time of the midterm review in February 1994. Further support for the objectives was given at the time of preparation for and then implementation of decentralization in Burkina Faso. Although decentralization was not planned during project preparation, the mayoral elections in the most important cities in the country, beginning in 1995, stressed the importance of these objectives at a local level. In addition, the gradual application of the laws and regulations required for

decentralization provided a framework to ensure the sustainability of the results achieved. Finally, the objectives were consistent with the World Bank's guidelines in the area of urban development.

8. The main risks identified at the time of project appraisal (indecisiveness of the Government on its municipal policy) never materialized. The country's shift to democracy and then decentralization, strengthened the role of local governments and enabled the national government to define its municipal policy. The risk however, that the ministry in charge of infrastructure would fail to provide support to the Project Office, was not identified. This slowed down implementation of the project's physical components during the start-up period.

B. ACHIEVEMENT OF OBJECTIVES

9. The project achieved and in some cases exceeded its objectives, in terms of both the institutional aspects and the physical objectives. The impact of the project was greater than expected in areas with an increased demand for services and facilities. The overall quality of life improved in both cities, with regard to access to education, employment and health services. Improvements were also seen in road network maintenance as well as drainage and solid waste management services. Important sectoral reforms transferring authority and resources to local governments were designed and gradually implemented. The targeted level of resource mobilization was attained, even though these resources are still inadequate. The project's physical objectives were achieved for the most part, and the estimated economic rate of return was surpassed. The original project objectives remain valid and are part of the Government's sectoral policy.

B1. Degree of Achievement of Objectives

10. **Municipal management was improved satisfactorily** and adapted to the changing institutional environment. The accounts of the two cities were computerized, equipment was supplied, and government workers were trained. The accounts were put in order in a two-step process: first for the period 1986-90 and then for 1991-96. The accounting guidelines for municipalities, which dated back to 1979 but had never been officially approved, were replaced by new accounting guidelines approved by the Minister of Economy, Finance, and Planning (MEFP) on December 20, 1994 (No. 66/MEFP/MAT/DG) and put into effect on January 1, 1996. Seminars were organized in Ouagadougou and Bobo Dioulasso to train 322 municipal accountants. Based on a municipal sector study, a new distribution of functions between the local and central governments was proposed and a Municipal Code was drawn up, in coordination with an ad-hoc interministerial committee. This study was delayed on purpose so that it could take the basic laws on decentralization into account, and was completed in December 1994 with the presentation of a bill on communes and a draft Municipal Code. A number of points from those laws have been incorporated into the Law to Guide Decentralization being prepared by the National Decentralization Committee (CND). This law, and the Municipal Code, are expected to be introduced in the National Assembly before mid-1998. The Project to Improve Urban Living Conditions (Credit 2728-BUR, approved on May 23, 1995) follows up on those operations.

11. The **mobilization of financial resources surpassed objectives**. The Borrower was supposed to increase the volume of business tax assessments by 30% over 1985 figures, and obtain a minimum tax collection rate of 75% four years after the effective date, or by September 1994. These targets were reached. The laws and regulations needed to reform the business license tax were adopted. Assessment and billing of business taxes increased by a factor of 2.35 in Ouagadougou and 2.75 in Bobo Dioulasso from 1985 to 1996. During the period 1990-96, the average collection rate was 95% percent for Ouagadougou, as compared to 28% in 1985, and 90% in Bobo Dioulasso, as compared to 50% in 1985. The business tax earnings represent the main source of local revenues, accounting for about 50% of total local government revenues. The new system was complemented by the construction of five *Hotels des Finances* grouping together the tax, land, and treasury offices--three in Ouagadougou and two in Bobo Dioulasso. These government offices moved into their new premises in 1996, and were outfitted with furniture and computer equipment.

12. An **urban information system was set up satisfactorily**. The project made it possible for the two municipalities to adopt a complete addressing system and to put in place an identification system, including street signs and numbering of lots, which was more extensive than anticipated: 16,625 street signs, 4,787 signposts, and 108,700 residence numbers were installed in Ouagadougou, while 5,300 street signs, 1,505 signposts, and 43,000 residence numbers were installed in Bobo Dioulasso, as compared to the projected total of 8,000 street signs. Maps and addressing plans were produced, and a guide-map for the two cities was prepared. The guide-maps have been used by the National Water and Sanitation Office (ONEA) since May 1997 to improve distribution of invoices. These measures were completed by surveying over 75,000 parcels of land in Ouagadougou and 21,000 parcels in Bobo Dioulasso, with a view to making it easier for national and local authorities to collect taxes and fees. A land management computer program was also developed for the MEFP. It is scheduled to be updated regularly under the PACVU.

13. The objectives of **strengthening technical services were achieved**. Technical assistance and training were provided in a satisfactory manner, to the end of the project, resulting in the reorganization of communal technical offices, government procurement procedures, and the programming of road maintenance services using the Urbavia software program. To enhance the impact of technical assistance, services were rendered over short time periods throughout the project. Systematic recourse to private enterprise made it possible to limit repairs of existing equipment, as well as the provision of new equipment for the creation of a road maintenance crew in each municipality.

14. The **infrastructure rehabilitation objectives were exceeded**. A description of achievements, as compared to the projections contained in the appraisal report, is given in Table 5 of Part II. Overall, the quantities achieved greatly exceeded the estimates, but this is to be expected since the amount of the credit was increased from SDR 18 to SDR 24.9 million (see paragraph 19). Routine maintenance of the sections of national highways within the city limits was transferred to the MIHU. The routine maintenance work on national highways was performed well by private companies, and they covered longer road segments than estimated, without entailing an increase in the amount of the credit earmarked for this operation. The cleaning of gutters along city streets fell below forecasts, as part of this work was done under the Public Works for Employment Project

(Credit 2282-BUR, approved on June 27, 1991). The program to collect runoff water in the Colma and Yéguéré districts in Bobo Dioulasso was implemented adequately. As a result, it was possible to test the technical and socio-economic impact of the construction of drainage basins, a technique that allows capital costs to be reduced. This program was monitored closely to make sure that this technique would be viable in the long run, and that it could be used on a larger scale. Construction of the Zogona Canal in Ouagadougou, however, which was supposed to be financed by the Italian Government, was abandoned, as the credit for that project never materialized. Instead, construction of the canal was incorporated into the PACVU project (paragraph 20). With the exception of the canal, the work that was performed under this project easily met objectives.

15. The improvement in **household garbage collection was consistent with forecasts**. The project financed household garbage collection equipment for the municipalities of Ouagadougou and Bobo Dioulasso, as scheduled, and the operation of municipal services is satisfactory. The gradual privatization of household garbage collection service, a requirement for sustainability, was not implemented because of Government's decision to dissolve the National Office of Maintenance, Cleaning, and Embellishment Services (ONASENE) and was moved to the PACVU (Paragraph 22).

16. The Government observed the terms of the housing policy letter approved during negotiations. It was impossible, however, to include support for reform of housing financing arrangements in the project, and the Government has not set up a satisfactory housing financing system on its own.

B2. Economic Analysis

17. The economic analysis for rehabilitation of the urban streets and sanitation system in the SAR shows an internal rate of return (IRR) of 34% for the Ouagadougou street and sanitation system and a 31% rate for Bobo Dioulasso's system. A similar analysis was done to identify the segments to be upgraded at the time of preparation for the supplementary credit (paragraph 19), with similar results: 32% for the Ouagadougou system and 30% for the Bobo Dioulasso system. In early 1997, after the work was finished, the traffic count taken on a significant sample of the rehabilitated street and sanitation system turned out to be much higher than estimated in earlier economic studies. The revised IRRs are on average one-third higher than the initial IRRs. These outcomes are not unusual in the case of rehabilitation. The primary reason why the IRR was underestimated is that the volume of traffic attracted by the rehabilitated system was greater than expected by 30%. The work to rehabilitate the street and drainage system as a whole accounted for 45% of the total amount of the credit.

18. A technical and socio-economic evaluation of the Colma-Yéguéré sanitation system was also carried out once the project had been implemented, since there was no economic analysis in the appraisal report. It showed that the cost of the system with drainage basins, as implemented by the project, is 50% less than the originally estimated cost for a traditional system with sewers, which appeared in the master plan. The amount of work involved here accounted for 5% of the credit.

C. MAJOR FACTORS AFFECTING THE PROJECT

19. **Factors not attributable to the Government.** The primary factor that affected the project was the devaluation of the CFA franc in January 1994. This led to a supplemental credit of US\$10 million when IDA and the Government agreed to counter the negative impact of the devaluation on the low-income population by increasing job opportunities and hence the volume of work under the ongoing project. With this supplemental credit, the closing date of the original Credit was postponed from June 30, 1996 to March 31, 1997. The CFA devaluation considerably increased the local counterpart funds to be provided by the Ministry of Infrastructure and the municipalities for routine maintenance work and led to a reduction in the portion not financed by IDA under categories 1, 2, and 3 of the Credit.

20. Another factor that could have had serious adverse effects if an alternative solution had not been identified was the failure of the Italian Government to secure the \$5.5 million package to finance the master plan for sanitation and drainage in Ouagadougou, and the work on the Zogona Canal. On August 28, 1989, the UNDP provided \$300,000 through the Regional Water and Sanitation Group (GREA) in Abidjan to prepare the strategic sanitation plan for Ouagadougou. The master plan for drainage and the work on the Zogona Canal were finally made a part of the PACVU, at the request of the Government.

21. **Factors attributable to the Government.** An important factor that contributed to the achievement of project objectives was the Government's decision to embark on a democratic process in 1991, with a new constitution, national assembly elections, and presidential elections, and then to initiate a gradual decentralization process. The elections of mayors and city council members in early 1995 highlighted the importance of the project as a technical and financial tool to help in the decentralization process, which had a pronounced political dimension in Burkina Faso. The strengthening of the political role of municipalities made people more aware of the need to reinforce management tools at the local level.

22. It is also important to note that project preparation was relatively slow, primarily because the Government did away with municipal technical services in 1986, when it gave the responsibility for collecting household garbage to ONASENE, under the authority of the Ministry for the Environment. This move ran counter to project objectives, since it removed collection services from the authority of the municipalities. The Government was well aware of this, as on November 4, 1986, it took the initiative of suspending the second stage of the feasibility studies. It took two years of talks before the Government agreed to give the responsibility for providing these services back to the municipalities, leaving only the task of beautification of urban areas to ONASENE. As a result, the appraisal mission finally took place in February 1989.

23. **Factors attributable to the Project Office.** The First Urban Project (Credit 766-BUR) was run by a project office that reported to the Department of Housing and Urban Affairs in the Ministry of Infrastructure. Although the project was implemented satisfactorily, the second project was placed under the authority of the Ministry of Finance, in view of the significance of the project's administrative and financial components. A new project office was set up for that purpose. However, because an adequately trained engineer was not available from the outset, the

infrastructure component of the project got off to a slow start, and this affected not only the actual construction work, but also the studies involved. This in turn had an adverse effect on disbursement during the first two years. The Project Office corrected this problem by hiring a Burkina Faso engineer on a contract basis, and implementation of the work was speeded up as a result.

D. PROJECT SUSTAINABILITY

24. It is likely that the institutional reforms are sustainable. Although decentralization was not considered during project preparation, it has been under way in Burkina Faso since the early 1990s. This has helped the central and local governments set up new institutional, technical, and financial arrangements that will eventually lead to autonomous municipalities. Sustainability greatly benefits from this ongoing reform process. The National Decentralization Committee, under the Office of the Prime Minister, has played an important role in drafting laws and implementing decrees on decentralization which should eventually give municipalities more responsibility over their financial resources. The existence since 1995 of elected city officials has made local governments more dynamic and is an important measure of the central government's policy of handing over responsibilities to municipal governments, especially in Ouagadougou and Bobo Dioulasso.

25. It is likely that physical investments are sustainable provided that local revenues are increased and financial management of the municipalities is improved. The reform of the business license tax has brought a sharp rise in local government revenue, and the addressing and street sign program has improved collection of all the local taxes and assessments. The new accounting guidelines drawn up under the project have been circulated and users have been trained in their use. The financial management of the local governments should therefore improve so that they will be in a position to handle the increased municipal budgets. These municipalities have very little room for maneuver at present, however, and so further progress in the area of resource mobilization and sharing between local and central levels of government will have to be pursued.

E. BANK PERFORMANCE

26. The Bank's performance was satisfactory. There were five project managers over a period of 12 years, which is too many, but there were only two during the supervision period, which is reasonable. Continuity of supervision was assured because there was a period of more than a year when the work of two successive project managers overlapped, and this had a positive impact on project implementation. There were a total of 15 supervision missions, an average of two a year. Project preparation was needlessly long, lasting from June 1984 to February 1989, primarily due to disagreements between the Bank and the Borrower over ONASENE.

27. During implementation, it became apparent that disbursement categories 1, 2 and 3 of the Credit were particularly complicated, with diminishing financing, i.e., 100%, 80%, 50%, and 20%. The thresholds varied from one category to another, making the practical application very difficult.

This led to cost allocation errors at the beginning of the project. The requirement that the initial credit and the supplemental one be handled as two separate financial operations also created administrative difficulties for both the Bank and the Borrower.

F. BORROWER PERFORMANCE

28. **Government performance.** The Borrower's performance was satisfactory, although it fell short of the mark at the outset of the project. The Government disrupted project preparation when it decided on September 5, 1986, i.e. one month before the appraisal mission, to abolish the municipal street and sanitation services and create ONASENE (paragraph 22). MIHU delayed project start-up by failing to make competent technical personnel available. Cooperative arrangements between MIHU and the project office were very difficult when implementation started, but they gradually improved over time. Finally, the Government was able to take the opportunity provided by the project to conduct an in-depth review of its future housing policy. The Government never failed to take the steps needed to make sure that the counterpart funds were available according to the agreed conditions, and it gave its clear support for the planned reforms.

29. **Performance of the Project Office.** The performance of the project office, the executing agency, is regarded as highly satisfactory. The project director was appointed on March 21, 1988 and remained on the job until the credit closed. This continuity was beneficial to the project. The absence of an engineer in the project office up to March 1992 was subsequently compensated for by contracting the services of an engineer, and then using consultants as needed. Adoption of the Bank's standard documents simplified and accelerated procurement procedures. Quarterly progress reports were forwarded regularly to the Bank. Project accounts were audited every year by independent auditors approved by IDA. Audit reports were submitted routinely to IDA, though sometimes a bit late. They always certified that the accounts accurately depicted the financial situation of the project.

G. ASSESSMENT OF OUTCOME

30. The project achieved, and at times surpassed, its objectives. It was rated as satisfactory throughout the supervision period. The outcome of the project is therefore considered **satisfactory**.

H. FUTURE OPERATIONS

31. The good results obtained with the second urban project and the need to further increase financial resources going to local governments argued in favor of continuing these efforts with the Urban Environment Project (UEP - Cr. n° 2728-BUR, effective May 1996). This new project aims to improve urban living conditions in the cities of Ouagadougou and Bobo-Dioulasso and follows up on the urban management reforms launched during the Second Urban Project. The VEP focuses on urban environmental problems and targets primarily the main infrastructure in the poor districts

on the outskirts of both cities. The project will also continue support for the decentralization program. Specific mechanisms have been set up in this project to help monitor the share of the municipal budget dedicated to infrastructure maintenance in both cities.

32. The continued implementation of reforms linked to decentralization and its impact on medium-sized cities has led the Bank to grant a request from the Government to prepare a Public Works and Decentralization Project. A project preparation facility was made available in March 1997. Project appraisal is scheduled to take place during fiscal 1998. It is aimed at: (i) developing the project identification, planning, and investment programming capacities in medium-sized cities; and (ii) helping them delegate the contracting authority. This project should help to define the role of the Faso Baara Agency, which was established as part of the public works for employment project.

33. The tools needed to implement the housing policy, including the financing mechanisms, are currently unsatisfactory and housing sector performance is very poor. The development of small loans for housing upgrading through the *Caisses Populaires* within the UEP will not be sufficient to provide an answer to the urban population, especially newcomers. It is likely that a specific effort will be needed from the Government, with help from the Bank, to design and implement a sound policy framework that would alleviate constraints and allow market forces to work.

I. KEY LESSONS LEARNED

34. The key lesson learned from the project is that in order for an urban project to be successful, it must support and be supported by its principal partners, the municipalities. Even though the mayors were appointed by the Government, and not elected at the time the project was being prepared, the project took into account the urban dynamics of the two cities. This had the following results: (i) it accelerated preparation of the planned reforms and implementation of the physical components; (ii) it mobilized the local human, technical, and financial capacity to maintain the investments; and (iii) it facilitated the adjustment to the decentralization process.

35. Other lessons learned are:

(a) The Government must enhance communication and coordination between sectors to better implement institutional reforms. These reforms, especially in the urban sector, are precarious, take time to implement and need follow-up. It is essential that the objectives be clearly identified and supported by all the local partners;

(b) Effective cooperative arrangements between the Government and lenders, as well as among lenders, need to be implemented. Special efforts, along with a system for exchanging information to enhance donor coordination is required in order to better support the decentralization process. Decentralization in Burkina Faso has already mobilized a large number of lenders through various operations, but it is a particularly complex task;

- (c) Urban sector reform needs to take place over a period of time commensurate with the importance of the reforms. Reform implementation cannot be dealt within the time span of a single project, but may require several projects;
- (d) Overly complex operational arrangements involving several different implementing agencies should be avoided, as they are likely to entail conflict of powers and jurisdiction, and special measures should be taken to mitigate the lack of coordination among ministries; and finally
- (e) Disbursement procedures should be kept simple. For example, the introduction of diminishing percentages of expenses to be charged against the various Credit categories is difficult to manage and unnecessarily complicates the mobilization of counterpart funds.

IMPLEMENTATION REPORT

BURKINA FASO

SECOND URBAN PROJECT

Credit 2067-BUR

PART II. STATISTICAL TABLES

Table 1. Summary of Assessments

Table 2. Related Bank Loans and Credits

Table 3. Project Timetable

Table 4. Loan Disbursements: Cumulative Estimated and Actual

Table 5. Key Indicators for Project Implementation

Table 6. Key Indicators for Project Operation

Table 7. Studies Included in the Project

Table 8A. Project Costs

Table 8B. Project Financing

Table 9. Economic Costs and Benefits

Table 10. Status of Legal Covenants

Table 11. Compliance with Operational Manual Statements

Table 12. Bank Resources: Staff Inputs

Table 13. Bank Resources: Missions

Table 1: Summary of Assessments

A. Achievement of objectives

	Substantial	Partial	Negligible	Not Applicable
Macro policies	---	---	---	X
Sector policies	X	---	---	---
Financial Objectives	X	---	---	---
Institutional Development	---	X	---	---
Physical Objectives	X	---	---	---
Poverty Reduction	---	X	---	---
Gender Issues	---	---	---	X
Other social objectives	---	X	---	---
Environmental objectives	---	X	---	---
Public sector management	X	---	---	---
Private sector development	---	X	---	---

B. Project sustainability

	Likely	Unlikely	Uncertain
	X	---	---

C. Bank Performance

	Highly satisfactory	Satisfactory	Deficient
Identification	---	X	---
Preparation Assistance	---	X	---
Appraisal	---	X	---
Supervision	---	X	---

D. Borrower Performance

	Highly satisfactory	Satisfactory	Deficient
Preparation	---	---	X
Implementation	---	X	---
Covenant compliance	X	---	---
Operation	---	---	n/a

E. Assessment of outcome

	Highly satisfactory	Satisfactory	Unsatisfactory	Highly unsatisfactory
	---	X	---	---

Table 2: Related Bank Loans and Credits

Loan title	Purpose	Year of approval	Status
<i>Preceding operations</i>			
1. First Urban Project Credit 766-BUR	Program of areas rehabilitation (438 ha) and of new parcels development (4.500 parcels), in Ouagadougou and Bobo-Dioulasso	1978	Closed in 1985
2. Public Works and Employment Project (Credit 2282-BUR)	Rehabilitation of urban infrastructures by creating jobs in local firms (labor intensive techniques)	1991	Closed in 1996
3. Engineering Credit for the Ouagadougou Water Supply Project - Ziga (Credit 2519-BUR)	Preparation of the Ouagadougou water supply project from the Ziga dam : detailed studies and environmental impact	1993	Underway
<i>Following operations</i>			
1. Urban Environment Project PACVU - Credit 2728-BUR	Improvement of urban living conditions in Ouagadougou and Bobo-Dioulasso	1995	Underway
2. Ouagadougou Water Supply Project - Ziga	Ouagadougou water supply project from the Ziga dam: works and supervision	--	Under Preparation
3. Public Works and Decentralization Project	Follow-up operation in support to the decentralization by Faso Baara, through civil works (labor intensive techniques)	--	Under Preparation

Table 3: Project Timetable

A. Initial Credit 2067-0-BUR

Steps in project cycle	Date planned	Date actual/ latest estimate
Identification		11/84
Preparation		1985-88
Appraisal	02/89	02/89
Negotiations	06/89	7/17/89
Board Presentation	09/89	10/24/89
Signing		12/22/89
Effectiveness	3/22/97	9/6/90
Project Completion	12/31/95	3/31/97
Loan closing	6/30/96	3/31/97

B. Additional Credit 2067-1-BUR

Steps in project cycle	Date planned	Date actual/ latest estimate
Evaluation		01/94
Negotiations		8/11/94
Board presentation	9/29/94	11/10/94
Signing		12/21/94
Effectiveness	3/20/95	9/28/95
Project completion	12/31/96	3/31/97
Loan closing	6/30/96	3/31/97

Table 4: Loan Disbursements: Cumulative Estimated and Actual (US \$ thousands)

	FY90	FY91	FY92	FY93	FY94	FY95	FY96	FY97	FY98
Appraisal estimate	1.00	5.80	13.40	18.30	20.50	23.70	32.20	32.20	32.20
Actual	0	1.63	2.01	9.69	15.18	20.22	28.08	34.77	34.84
Actual as % of estimate	0	28.10	15.00	52.95	74.05	85.32	87.20	107.98	108.20
Profiles for Urban Projects in Africa	0.67	2.66	5.77	9.77	14.21	18.06	21.62	24.58	25.20

Table 5 : Key Indicators for Project Implementation

Key implementation indicators in SAR	Estimated	Actual	Difference
Building of tax offices	5	5	0
Street Signing (Plates): Ouagadougou	4,500	16,625	12,125
Street Signing (Plates): Bobo Dioulasso	3,600	5,300	1,700
Door numbering: Ouagadougou		108,700	108,700
Door numbering: Bobo Dioulasso		34,300	34,300
Equipment for Road Maintenance: Ouagadougou			0
Large Trucks	3	1	(2)
Pick-up Truck	1	1	0
Septage Tanker Trucks		1	1
Front-End Loaders (to repair) 1		1	1
Equipment for Road Maintenance: Bobo Dioulasso			
Large Trucks	3	2	(1)
Pick-up Truck		1	1
Septage Tanker Trucks		1	1
Front-End Loaders	1	2	1
Grader	1	1	0
Compactor	1	1	0
Water Tanker	1	1	0
Municipal Road Maintenance: Ouagadougou			
Paved roads: km	72.7	82.0	9.3
Earth roads: km	59.9	153.0	93.1
Drainage channels Cleaning km	644.1	26.0	(618.1)
Rehabilitation km	0.0	1.7	1.7
Road signs:		400	400
Bridges: Building / Rehabilitation		21	21
Sidewalk Pavement: m2		1500	1,500
Roadside upgrading: km		21	21
Curb: km		2.5	2.5
Road painted lines:m2		8,000	8,000
Landfill rehabilitation		4	4
Municipal Road Maintenance: Bobo-Dioulasso			
Paved roads: km	39.2	64.5	25.3
Earth roads: km	44.0	50.0	6.1
Drainage channels Cleaning	40.5	8.0	(32.5)
Bridges: Building / Rehabilitation		8	8
Landfill rehabilitation		3	3

Key implementation indicators in SAR		Estimated	Actual	Difference	
National Road Maintenance: Ouagadougou					
	Paved roads: km	54.2	115.9 m2	61.7	
	Earth roads: km	5.8	12.0	6.2	
Drainage channels	curage	km	196	196	
	construction	km	40.5	(32.5)	
	Roadsigns:		123	123	
	Bridges: Building / Rehabilitation		7	7	
	Roadside upgrading: km		107	107	
	Sand removal: km		54.8	54.8	
National Road Maintenance: Bobo-Dioulasso					
	Paved roads: km	83.13	224.0	140.9	
	Earth roads: km	9.7	82.0	72.3	
	Sewage purification: km	25.25	16.0	(9.3)	
	Roadsigns:		68	68	
	Bridges: Building / Rehabilitation		4	4	
	Roadside upgrading: km		240	240	
	retaining wall: km		3.7	3.7	
Municipal Road rehabilitation: Ouagadougou					
	Paved roads: m2	162,085	136,356	(25,729)	
	Earth roads: m2	73,669	12,495	(61,174)	
	Drainage channels	km	35.2	41.1	5.9
	Tree planting		800	800	
Municipal Road rehabilitation: Bobo-Dioulasso					
	Paved roads: m2	29,100	79,028	49,928	
	Earth roads: m2	64,264	90,105	25,841	
	Drainage channels	km	28.73	36.4	7.7
	Tree planting		700	700	
Waste Collection Equipment: Ouagadougou					
	Skip carrier trucks	7	7	0	
	Dumper trucks		3	3	
	Pick-up Truck		2	2	
	Protection nets	11	45	34	
	Skip	75	115	40	
	Motorbike		1	1	
Waste Collection Equipment: Bobo-Dioulasso					
	Skip carrier trucks	8	7	(1)	
	Dumper trucks		1	1	
	Pick-up Truck		2	2	
	Protection nets	8	30	22	
	Skip	85	113	28	
	Motorbike		1	1	
Colma et Yeguere Drainage in Bobo Dioulasso					
	Drainage channels: m	4840	4630	(210)	
	Culvert	9	225	216	
	Retention ponds:		6	6	
	Trees planting:		100	100	

Table 6 : Key Indicators for Project operation

Not Applicable

Table 7 : Studies Included in the project

Study	Purpose as defined at appraisal	Status	Impact of study
1 Municipal sector study	Delimit competences, reorganize municipal services and simplify their functioning	Finished	Important decisions taken and Municipal Code coming soon
2 Accounting instruction	Further follow-up of municipalities financial operations	Finished	Very important impact Instruction used since 1997
3 Trading tax reform	Develop municipal incomes	Finished	Very important impact Trading tax reformed in 1992
4 Ouagadougou Sanitation and Drainage Guidelines	Prepare future Drainage and Sanitation projects	Not done	Should be financed by Italian Cooperation who has withdrawn
5 Detailed Technical Studies and Work Supervision	Insure quality of infrastructure rehabilitation	Finished	Satisfactory impact

Table 8A : Project Costs (Thousands of FCFA)

Item	Estimated	Revised (*)	Actual	Difference
Municipal management improvement	341,901	341,901	428,307	86,406
Local Resource mobilization	343,383	915,183	1,964,918	1,049,735
Urban information system	225,967	225,967	689,887	463,920
Improvement of Technical Services and infrastructure rehabilitation	7,666,933	12,813,133	11,137,059	(1,676,074)
Waste Management	1,143,730	1,143,730	646,902	(496,828)
Management Costs	639,122	639,122	572,231	(66,891)
PPF	156,000	156,000	151,775	(4,225)
Total base Cost	10,517,036	16,235,036	15,591,079	(643,957)
Physical Contingencies	610,381	610,381		
Price Contingencies	1,061,906	1,061,906	0	(1,061,906)
Total Cost of the Project	12,189,323	17,907,323	15,591,079	(2,316,244)

(*) including the Supplemental Credit (Cr.2067-1-BUR)

Table 8B: Project Financing

Source	Appraisal US\$ millions	Suppl.Credit US\$ millions	Total US\$ millions	Actual
IDA	22.2	10.0	32.2	24.3 millions DTS equivalent to US\$ 34.8 millions
Italy	5.5	.0	5.5	nothing
Government	10.8	.0	10.8	US\$ 10.8 millions
TOTAL	38.5	10.0	48.5	45.6

(*) 795 millions FCFA without duties, taxes and amortization

Table 9: Economic Costs and Benefits

Component Road Rehabilitation (around 45% of project cost)		
First program	ERR (at Appraisal)	ERR (updated)
Ouagadougou	34%	n/a
Bobo-Dioulasso	31%	n/a
Second program	ERR (at Appraisal)	ERR (updated)
Ouagadougou	32%	60%
Bobo-Dioulasso	30%	46%

Table 10 : Status of Legal Covenants

Section	Type	Description of covenants	Respect	Comments
A. DEVELOPPEMENT CREDIT AGREEMENT 2067-0-BUR				
2.02(b)	1	Open and maintain Special Account in commercial	Yes	
3.01	5	Carry out parts D.5 & D.7 through ONEA	Yes	
3.01	5	Carry out training activities through Project unit	Yes	
3.01	5	Cause Kadiogo & Bobo Dioulasso to perform their obligations according to Project Agreements	Yes	
3.03	5	Maintain within Ministry of Finance a Project unit adequately staffed	Yes	
3.04(a)	12	Carry out, within 22 months, a study on municipal policies and resources	Yes	12/1994 instead of 07/1992
3.04(b)	12	Discuss, within 24 months, recommendations of the study and a timetable for implementation	Yes	with some delay
3.04(c)	12	Carry out recommendations within 36 months	Yes	with some delay
3.04(d)	12	Carry out within 46 months a study on municip. nee	Yes	with some delay
3.04(e)	12	Discuss within 48 months with IDA recommendatio of this study for reform of municipal policies	Yes	with some delay
3.04(f)	12	Carry out agreed recommendations within 60 month	Yes	will be implemented in 97
3.05(a)	2	Finalize, 6 months after effectiveness, a study of its business tax (patente) collection system	Yes	
3.05(b)	2	Discuss, within 8 months after effectiveness, with with IDA the recommendations of this study	Yes	
3.05(c)	2	Take all measures necessary to increase business tax revenue by at least 30% over 1985 level and to reach a recovery rate of at least 75%, not later than 48 months after effectiveness	Yes	

Section	Type	Description of covenants	Respect	Comments
A. DEVELOPPEMENT CREDIT AGREEMENT 2067-0-BUR (suite)				
3.06	5	Adhere to its housing policy	No	The housing policy is not defined yet
3.07	5	Review each year with IDA, by June 30, from 1990, progress achieved in carrying out municipal reforms, tax reforms and housing policy	Yes	with some delay
3.08	5	Define and classify roads and undertake to maintain national roads sections within boundaries of Ouagadougou et Bobo Dioulasso	Yes	
4.01(a)	1	Maintain records and accounts adequate for carrying out parts A, B, C, D5, D8, D9 and F	Yes	
4.01(b)	1	Respect auditing principles and furnish audit reports within 6 months after the end of the fiscal year	Yes	with some delay
4.01(c)	1	Retain all records 1 year after last fiscal year of project & enable IDA representatives to examine them	Not yet	
B. PROJECT AGREEMENT WITH THE KADIOGO PROVINCE				
2.02(a)	4	Open and maintain Project Account in commercial b banque commerciale	Oui	
2.02(b)	4	Deposit sufficient funds to this account	Oui	
2.04	5	Shall assist Project Unit for Ouagadougou executée à Ouagadougou	Oui	
2.05	5	Shall perform its obligations under subsidiary loan agreement	Oui	
3.01(a)	1	Maintain adequate records and accounts	Oui	
3.01(b)	1	Respect auditing principles and furnish audit reports within 6 months of the end of fiscal year	Oui	with some delay

Section	Type	Description of covenants	Respect	Comments
C. PROJECT AGREEMENT WITH BOBO DIOULASSO				
2.02(a)	4	Open and maintain Project Account in commercial b	Yes	
2.02(b)	4	Deposit sufficient funds to this account	Yes	
2.04	5	Shall assist Project Unit for Bobo Dioulasso executée a Bobo Dioulasso	Yes	
2.05	5	Shall perform its obligations under subsidiary loan agreement	Yes	
3.01(a)	1	Maintain adequate records and accounts	Yes	
3.01(b)	1	Respect auditing principles and furnish audit reports within 6 months of the end of fiscal year suivant la cloture de l'exercice	Yes	with some delay

Legende des Types de Clauses:	
1	Accounts/Audits
2	Financial performance/generate revenue from beneficiaries
3	Flow and utilization of Project funds
4	Counterpart funding
5	Management aspects of the Project or of its executing agency
6	Environmental Covenants
7	Involuntary resettlement
8	Indigenous people
9	Monitoring, review and reporting
10	Implementation
11	Sectoral or cross-sectoral budgetary or other resource allocation
12	Sectoral or cross-sectoral regulatory/institutional action
13	Other

Table 11: Compliance with Operational Manual Statements

Entirely respected

Table 12: Bank Resources: Staff inputs

State of project cycle	Planned		Revised		Actual	
	pers. weeks	US\$ thousands	pers. weeks	US\$ thousands	pers. weeks	US\$ thousands
Preparation to appraisal	n/a	n/a	n/a	n/a	124.3	246.9
Appraisal	n/a	n/a	n/a	n/a	17.6	43.7
Negotiations through Board approval	n/a	n/a	n/a	n/a	19.3	44.2
Supervision	n/a	n/a	n/a	n/a	120.6	372.1
Completion	6.0	20.0	6.0	20.0	6.0	20.0
TOTAL	n/a	n/a	n/a	n/a	287.8	726.9

Table 13 : Bank Resources: Missions

State of project	Month / Year	Number of persons	Days in Field	Specialised staff skills represented	Performance Rating		Types of problems
Project					Implementation status	Development objectives	
Identification	06/84	5	11	IIEFF	n/a	n/a	
Preparation	10/84	2	7	IE	n/a	n/a	
Preparation	12/84	1	3	E	n/a	n/a	
Preparation	06/85	1	7	I	n/a	n/a	
Preparation	09/85	2	13	IU	n/a	n/a	
Preparation	12/85	2	5	UF	n/a	n/a	
Preparation	02/86	4	9	UFFI	n/a	n/a	
Pre-appraisal	07/86	6	16	UFFEII	n/a	n/a	
Preparation	01/87	2	5	UF	n/a	n/a	
Preparation	01/88	2	23	IF	n/a	n/a	
Preparation	04/88	2	7	IF	n/a	n/a	
Pre-appraisal	06/88	3	5	IFD	n/a	n/a	
Appraisal	02/89	3	17	IFL	n/a	n/a	
Supervision 1	02/90	2	16	IF	n/a	n/a	None
Supervision 2	10/90	2	8	IF	1	1	None
Supervision 3	07/91	1	8	F	1	1	None
Supervision 4	10/91	2	4	IF	2	2	Institutional
Supervision 5	01/92	2	7	IF	2	2	Financial
Supervision 6	04/92	2	12	IF	2	2	Financial
Supervision 7	07/92	2	3	IF	2	2	Financial
Supervision 8	10/92	3	4	IFD	1	2	Institutional
Supervision 9	02/93	3	5	IFF	1	2	Institutional
Supervision 10	07/93	3	10	IFF	2	2	Institutional
Supervision 11	01/94	2	6	IF	2	2	None
Supervision 12	01/95	1	3	I	S	S	
Supervision 13	07/95	2	10	IF	S	S	
Supervision 14	02/96	1	5	I	S	S	
Supervision 15	07/96	1	6	I	S	S	
Completion	02/97	2	7	II	S	S	None

<i>Specialisation</i>	I. Engineer E. Economist F. Financial Analyst D. Division Chief
<i>Legend Legend Legend</i>	L. Legal Counsel U. Urbanist

DEUXIEME PROJET DE DEVELOPPEMENT URBAIN**Mission d'Achèvement de l'Association Internationale de Développement (IDA)**

Christian Diou - AFTU2 - 2 au 8 février 1997

AIDE-MEMOIRE

1. La mission IDA effectuée par Christian Diou (AFTU2) et Gérard Tenaille (Consultant) du 2 au 8 février 1997 était la dernière mission de supervision du projet. Elle avait pour objectifs principaux: (i) de lancer un processus d'évaluation aussi complet que possible des performances du projet, de son impact et des difficultés rencontrées dans sa mise en oeuvre, tant par l'emprunteur que par la Banque; et (ii) de revoir, avec le bureau du projet, les dernières opérations en cours ou à lancer avant la clôture. Elle a bénéficié du soutien de Sophie Revillion (Spécialiste Audit et Comptabilité à la Mission Résidente).
2. La mission remercie l'ensemble des personnalités rencontrées (liste en Annexe 1) pour leur accueil et leur disponibilité et tout particulièrement Monsieur Tertius Zongo, Ministre Délégué auprès du Premier Ministre, Chargé des Finances et du Développement Economique et Madame Denise Belemisagha, Directrice du Bureau du Projet Urbain.
3. La mission a pu disposer du rapport d'achèvement préparé par le Gouvernement. Ce rapport figure en Annexe 2 au présent Aide-Mémoire. Les diverses composantes du projet ont pu être examinées en détail avec l'ensemble des partenaires locaux à Ouagadougou et à l'occasion d'un déplacement effectué à Bobo-Dioulasso. De manière générale, les bénéficiaires ont exprimé leur satisfaction quant aux résultats obtenus, tout en soulignant qu'il s'agissait désormais d'en consolider les acquis dans les deux communes et au niveau central, en matière de gestion et d'entretien des infrastructures et de poursuite du programme des réformes institutionnelles. Les programmes d'exécution prévus au projet sont décrits en détail par composante dans le tableau en Annexe 3. La mission tient à saisir cette occasion pour souligner l'excellent climat de coopération qui a prévalu, tant au sein du bureau du projet, dont l'équipe est restée particulièrement stable, qu'avec les interlocuteurs au sein des divers ministères et des municipalités de Ouagadougou et Bobo-Dioulasso.
4. Les observations de la mission, exposées dans le présent Aide-Mémoire et ses annexes, devront être confirmées après son retour au siège.

Validité des hypothèses initiales

5. Les objectifs principaux retenus par le Gouvernement du Burkina Faso et la Banque pendant la phase préparatoire du projet étaient les suivants:
 - (a) développer progressivement la capacité des municipalités de Ouagadougou et Bobo-Dioulasso à assurer pleinement leur rôle de maître d'ouvrage; et
 - (b) améliorer l'infrastructure de ces deux villes pour l'amener à un niveau général satisfaisant, permettant ensuite un entretien régulier et efficace.

6. Le programme d'actions qui en découlait s'articulait sur six composantes: l'amélioration de la gestion municipale; la mobilisation des ressources financières; la mise en place d'un système d'information urbain; le renforcement des services techniques municipaux et la réhabilitation des infrastructures urbaines; la gestion des ordures ménagères; et la mise en œuvre de la politique de l'habitat.

7. D'une manière générale, la période de mise en œuvre du projet n'a pas connu de remise en cause fondamentale des hypothèses initiales, bien que des évolutions importantes aient eu lieu, notamment en matière de réformes institutionnelles dont toutes n'étaient pas prévues à l'origine dans le cadre du projet. Il s'agit essentiellement de la décentralisation, un des chantiers majeurs du Burkina Faso des années 90. De manière générale, cette évolution a été plutôt favorable au projet, dans la mesure où elle a mobilisé de nombreux partenaires locaux et internationaux sur des objectifs voisins dont la cohérence était assurée par une forte volonté politique locale de mener à bien cette réforme importante. Cette période a vu l'arrivée d'équipes municipales élues et responsabilisées, notamment dans les deux villes-cibles du projet. Le bureau du projet a été suffisamment flexible pour s'adapter à cet environnement nouveau, et il semble que les réalisations effectives, en cours ou prévues, en matière de réforme fondamentale des institutions et des finances, marquent un progrès sensible sur la situation au début du projet. Il s'agit cependant d'un processus long, où les acquis restent à conforter en permanence, et qui reste soumis à des aléas importants, notamment en matière de capacité financière réelle des municipalités. Le bon achèvement du processus reste donc conditionné par la continuité du réalisme prudent qui a marqué le début de la décentralisation.

8. Lors de la revue du projet à mi-parcours, effectuée en janvier 1994, la conformité des objectifs initiaux avec les priorités du Gouvernement du Burkina Faso avaient été confirmées. Les analyses qui avaient prévalu lors de l'évaluation initiale du projet restaient ainsi valables, à l'exception de celles portant sur un renforcement, jugé excessif, de l'équipement en matériel lourd des services techniques de Ouagadougou et de Bobo-Dioulasso. La revue du projet à mi-parcours avait constaté que les capacités financières des municipalités et les orientations prévisibles des interventions dans le secteur urbain militaient désormais davantage pour un recours accru au secteur privé, à la sous-traitance et à la délégation de maîtrise d'ouvrage et ne devraient pas entraîner un développement excessif des travaux en régie. Les recommandations, alors faites, de mieux évaluer la future capacité technique d'intervention directe des services techniques des deux municipalités et notamment l'impact sur l'acquisition ou la réhabilitation des moyens matériels, avaient ainsi renforcé la tendance déjà existante à la sous-traitance des travaux et services à des entreprises privées. Ce diagnostic a été confirmé pendant la deuxième partie de la mise en œuvre du projet qui n'a donc pas subi de redéfinition majeure.

Composantes institutionnelles

9. Les diverses composantes du projet ont donc pu être mises en œuvre conformément au programme initial, à l'exception de l'informatisation de la comptabilité municipale de Ouagadougou et Bobo-Dioulasso (enveloppe estimée en 1996 à 100 millions de FCFA). Le démarrage effectif de cette composante a été retardé par la nécessaire mise en place des équipes municipales élues; son déroulement a été ralenti par le manque de cadres municipaux qualifiés; l'acquisition de matériel micro-informatique a été retardée, puis relancée récemment par le bureau du projet. Les principales opérations prévues pour l'amélioration de la gestion municipale (remise à niveau des comptes et révision de l'instruction comptable) ont néanmoins été menées à bien et il semble que l'acquisition de matériel micro-informatique en quantité minimale telle que désormais prévu soit plus adaptée aux capacités de l'administration municipale. L'internalisation des réformes déjà introduites au sein des municipalités est en effet une condition préalable essentielle au succès de la poursuite des

opérations. Force est de constater, par exemple, que les balances d'entrée, pourtant validées par la DGTCP, ne sont toujours pas prises en compte dans les comptabilités municipales. Seule une implication très forte des plus hautes autorités municipales élues sera de nature à pérenniser ces acquis. Par ailleurs, la baisse continue du prix des matériels informatiques depuis 1989 devrait faciliter la recherche des financements nécessaires à la poursuite des programmes engagés.

10. L'ampleur des réformes liées à la décentralisation est tel que la mise en place de la totalité d'un processus qui a commencé en mai 1993 (lois 003 à 007/93/ADP des 7 et 12 mai 1993) devrait prendre une quinzaine d'années selon la Commission Nationale de Décentralisation. La mise en place de nouvelles institutions (municipalités élues) et la définition de la politique de décentralisation ont nettement conforté le rôle des collectivités territoriales dans l'effort de développement national et leur importance dans le projet. Bien que ces profondes mutations aient eu des conséquences importantes sur le rythme d'avancement des réformes au niveau municipal, elles contribuent visiblement à la mise en place progressive d'un cadre institutionnel homogène. Les actions prévues dans le cadre du projet ont pu être mises en place en parfaite cohérence avec la reconnaissance de cette dynamique nationale et locale.

11. Les compétences et les ressources des collectivités locales ont été étudiées par un comité interministériel mis en place en 1992 et 1993, puis dans le cadre de la politique de décentralisation par la CND. L'étude sectorielle produite par un consultant international dans le cadre du projet a alimenté les travaux de la CND. Ses conclusions ont été discutées au cours de l'année 1996, notamment à l'occasion d'un "atelier national de capitalisation" qui s'est tenu du 9 au 12 décembre 1996 à Ouagadougou. Depuis janvier 1997, les avant-projets des textes d'orientation sur la décentralisation, préparés sous la responsabilité de la Commission Nationale de Décentralisation ont été soumis à l'examen du Gouvernement et leur approbation est prévue dans les prochains mois: (i) loi portant orientation de la décentralisation; (ii) loi portant organisation de l'administration du territoire; (iii) loi portant organisation et fonctionnement des collectivités locales; (iv) loi portant régime électoral des conseillers des collectivités locales; et (v) loi portant programmation de la mise en oeuvre de la décentralisation. Ces projets de loi sont accompagnés des projets de textes d'application. Selon les informations transmises par la CND, certaines dispositions du code communal sont déjà incluses dans les projets de textes. L'approbation du Code des Communes est prévue au cours de l'année 1997, après finalisation puis approbation du cadre institutionnel de la décentralisation et ajustements éventuels du projet de Code des Communes. Compte tenu de l'importance de la réforme et de son impact sur le secteur urbain en particulier, la mission a souhaité recevoir les projets de textes dans les meilleurs délais.

12. Les informations communiquées à la mission concernant ces projets de lois semblent cependant confirmer un changement important dans la nature du processus de décentralisation, par l'introduction de la notion de communes rurales. La totalité du territoire burkinabè devrait donc, à terme, être découpée en communes (urbaines ou rurales). Cela devrait entraîner la création de 350 à 500 communes sur l'ensemble du territoire, sans commune mesure avec le dispositif d'assistance qui avait été mis en place par le Gouvernement en 1995 et 1996 (Fodecom et Sagedecom). Il semble donc indispensable qu'un débat puisse être engagé afin d'adapter le rythme de la réforme avec les capacités financières et humaines du pays et faciliter la mise en place d'un dispositif de soutien adéquat. L'articulation des relations villes-campagnes et l'impact des échanges générés devraient en particulier être soigneusement examinés, notamment du point de vue de leur impact sur le développement du pays.

Mobilisation des ressources locales

13. Sur le plan financier, et en dépit des efforts fournis, la capacité des deux principales villes du Burkina Faso est restée faible. Le constat réalisé à la mi-parcours est resté

valable: bien que les engagements contractuels aient été largement remplis (voir Annexe 4), les ressources mobilisées par ces municipalités ne permettent pas d'envisager un accroissement significatif de la fourniture de services urbains. Dans ces conditions, l'articulation entre le 2ème PDU et le PACVU apparaît encore plus nécessaire. La mission a attiré l'attention des autorités sur le besoin de poursuivre les actions en cours. Elle a rappelé en particulier les conclusions de la mission effectuée en avril 1996 par un consultant international (Groupe Huit) et qui figurent en annexe de l'Aide-Mémoire de la mission de supervision de juillet 1996. Les actions à entreprendre pour que les acquis du 2°PDU puissent être appropriés par les administrations concernés et les gestionnaires du PACVU y étaient détaillées ainsi que les actions en faveur d'une coordination renforcée entre le 2°PDU et le PACVU.

Programmes d'investissements

14. Les réalisations techniques et les programmes d'investissement mis en oeuvre constituent un élément très largement positif à mettre au crédit du bureau du projet et de ses partenaires locaux. Le dispositif de soutien au bureau du projet, mis en place au début de l'année 1992, a permis d'achever les programmes prévus, souvent en allant au-delà des prévisions.

15. Les derniers contrats sont en cours d'achèvement et, selon les informations communiquées par l'unité de projet, devraient tous être achevés avant le 31 mars prochain, date de clôture du Crédit. Le bureau du projet a procédé à une vérification détaillée des engagements en cours pour identifier le solde réellement disponible sur le Crédit. Le montant du contrat en cours pour la réhabilitation des voiries à Ouagadougou et Bobo-Dioulasso sera ajusté pour utiliser ce solde. La mission a souligné qu'avant de présenter le projet d'avenant, le bureau du projet devait effectivement s'assurer que la totalité des engagements n'excéderait en aucun cas le montant mis à disposition dans le cadre du Crédit.

Modalités de gestion du projet

16. Le suivi financier a fait beaucoup de progrès et semble désormais fait avec sérieux, malgré les difficultés rencontrées lors de la mise en place du Crédit supplémentaire. L'ouverture de deux comptes spéciaux parallèles et des difficultés de communication entre les services financiers du bureau du projet et le service des décaissements de la Banque ont conduit à réduire en fin de période les engagements de dépenses et les disponibilités de trésorerie du projet. Les risques de blocages ont cependant pu être anticipés et le service des décaissements a pu mettre en place les mesures nécessaires au début du mois de février.

17. La mission a également procédé, avec l'assistance de Sophie Révillion, à une vérification des Demandes de Remboursement établies par le bureau du projet sur le Compte Spécial de novembre 1996 à fin janvier 1997. Les demandes semblent établies et suivies avec sérieux. Toutefois, certains ajustements devront être effectués par le bureau du projet, conformément aux procédures de la Banque. Une lettre particulière sera adressée par la Mission Résidente de la Banque aux fins de régularisation.

9. Le groupement SOFIDEC-Ernst & Young, pressenti pour réaliser l'audit des comptes du projet, s'est dissout. Après consultation avec ses nouveaux partenaires, SOFIDEC a proposé de recomposer un groupement avec Calan-Ramolino, sans incidence sur les coûts du contrat en cours. La mission a donné son avis de non-objection. Il a été confirmé que l'audit des comptes du premier semestre 1996, déjà réalisé par SOFIDEC, serait validé et cosigné par Calan-Ramolino. Le nouveau groupement a commencé son travail pour une période de deux semaines pour la réalisation de l'audit des comptes du second semestre 1996. Conformément à l'Accord de Crédit, ce rapport d'audit aurait dû parvenir à la Banque avant la fin février 1997. Compte tenu de la situation particulière, il sera

cependant transmis avant la fin mars 1997. La période 1er janvier 1997-31 mars 1997 ainsi que les dernières opérations sur le Crédit, feront l'objet d'un autre rapport d'audit qui sera réalisé après la clôture des opérations sur le Crédit, soit en juillet 1997 au plus tard.

Christian DIOU
AFTU2

Annexes:

- Annexe 1: Liste des personnes rencontrées (pour mémoire)
- Annexe 2: Rapport provisoire d'achèvement du bureau du projet (pour mémoire)
- Annexe 3: Exécution du projet par composante
- Annexe 4: Indicateurs clés de l'exécution (pour mémoire)
- Annexe 5: Tableau de suivi de la fiscalité locale

**Bilan de l'exécution du projet
au 30 janvier 1997**

A - Amélioration de la gestion municipale

Actions prévues	Actions réalisées ou en cours	Actions restant à entreprendre
<p>1 - Révision de l'Instruction Comptable de 1979 au travers d'une assistance technique, et création d'un manuel de l'utilisateur</p>	<ul style="list-style-type: none"> ·Un comité interministériel a été constitué. ·Les bureaux d'études (Eura Audit-Fidexco) ont fourni le rapport final provisoire (93). ·La nouvelle instruction comptable a été discutée, amendée et approuvée (1994-95). ·Le Manuel a été distribué et les formations correspondantes ont été faites pour chaque catégorie d'utilisateurs (cadres financiers du Trésor et agents des ordonnateurs). ·Le budget 96 (primitif et supplémentaire) a été préparé sur la base de la nouvelle instruction ·Mise en place des imprimés qui permettront la mise en oeuvre effective de la nouvelle réglementation (juin 96). ·Assistance au bilan 95 et à la préparation du budget supplémentaire 96. ·Complément de la diffusion du manuel de l'utilisateur (en cours d'impression) ·Evaluation des actions de formation en cours (initialement prévue au 31 décembre 1995) 	<ul style="list-style-type: none"> •Identification d'actions complémentaires spécifiques, qui devront être mises en oeuvre pour consolider les acquis. •Formation continue à mettre en place à l'ENAREF et/ou l'ENAM avec le soutien du PDM.
<p>2 - Remise à niveau des comptes à Ouagadougou et Bobo-Dioulasso</p>	<ul style="list-style-type: none"> ·Les bureaux d'études (Eura Audit-Fidexco) ont fourni les situations comptables pour la période de 1986 à 1990. ·Les comptes de Bobo ont été revus et approuvés par le Comité Technique et les observations techniques ont été 	<ul style="list-style-type: none"> ·Envoi des comptes à la Banque (initialement prévue pour le 31/12/ 1995) · Production des comptes adm. et de gestion pour 1991, 1992, 1993, 1994 et 1995 incluse dans le rapport de mise à niveau (février 97)

	<p>formulées pour Ouagadougou</p> <ul style="list-style-type: none"> ·Les comptes de Bobo-Dioulasso et de Ouagadougou ont été validés par la DCP qui a également approuvé la balance d'entrée au 1er janvier 1990. ·Le calendrier de mise en place des budgets locaux a été respecté en 1996 et 97 sur Ouaga et Bobo. ·Mise en place d'une assistance technique pour intégrer les opérations comptables des gestions 91 à 95 (en cours) 	
<p>3 - Informatisation de la comptabilité des services financiers de Ouagadougou et Bobo-Dioulasso</p>	<ul style="list-style-type: none"> ·Un programme d'action avec l'identification des bénéficiaires, du type de matériel et/ou du programme de formation, l'impact sur le fonctionnement des services et le coût a été présenté au bureau du projet ·Rencontre avec les services bénéficiaires pour préparer la commande de matériel (fin 96). 	<ul style="list-style-type: none"> ·Mission diagnostic sur l'architecture du système ·Achat et installation des matériels (initialement prévue avant le 30 Octobre 1995). Première phase prévue avant fin mars 97.
<p>4 - Elaboration du cadre institutionnel</p>	<ul style="list-style-type: none"> ·La réflexion est engagée depuis plus de quatre ans et le calendrier initial n'a pas été respecté. ·Les progrès ont été lents en raison de l'étendue des réformes institutionnelles engagées et des enjeux liés à la décentralisation. ·L'étude sectorielle commandée au consultant (Lavalin), bien que ne correspondant pas aux attentes du gouvernement, devrait pouvoir fournir quelques éléments du futur Code Communal. ·Mise en place d'un comité interministériel de la décentralisation (DAT) puis d'une Commission Nationale de Décentralisation (1er Ministre) ·Organisation d'un séminaire sur la décentralisation 	<ul style="list-style-type: none"> • Vote des textes (1997) • Adaptation du Code Communal aux textes votés (1997)

	(avril 1994) •Election des maires dans 33 communes de plein exercice (février 95) •Envoi d'une lettre de politique de décentralisation à la Banque (mars 1995) •Séminaire d'échange avec les maires des 33 communes de plein exercice pour recueillir leurs suggestions sur les textes en préparation • Textes finalisés par CND et transmis pour examen au Conseil des ministres (2 janvier 97)	
--	--	--

B - Mobilisation des ressources financières

Actions prévues	Actions réalisées ou en cours	Actions restant à entreprendre
1 - Construction et équipement d'hôtels des finances	<ul style="list-style-type: none"> •Construction de 2 hôtels des finances à Bobo-Dioulasso: terminée, locaux occupés (sept.95). •Construction de 2 hôtels des finances à Ouagadougou: terminée, locaux occupés (oct 95). •Livraison de mobilier terminée •Livraison de matériel, informatique terminée. •Construction d'un troisième hôtel des finances à Ouagadougou sur Crédit Supplémentaire: terminée et hôtel réceptionné le 10 janvier 97. Matériel informatique et mobilier livré, à installer. Occupation prévue en février 97 	<ul style="list-style-type: none"> •Lancer les opérations de recouvrement (en liaison avec PACVU)
2 - Réforme de la Patente et de la Contribution Mobilière (Taxe de résidence)	<ul style="list-style-type: none"> •Les textes fiscaux ont été aménagés en 1992 et les réformes nécessaires mises en place pour la patente. •Les engagements contractuels ont été remplis (Patente: émissions +30% et 	<ul style="list-style-type: none"> • Suivi régulier de la productivité de la patente et de la taxe de résidence •Transfert des données de l'adressage et développement de la gestion informatisée des parcelles à développer par les

	<p>recouvrement +75% sur base 1985)</p> <ul style="list-style-type: none"> • L'objectif principal d'accroissement significatif de la capacité financière des communes n'est cependant pas atteint. Des mesures complémentaires ont été identifiées • Réflexion approfondie sur la faisabilité d'une fiscalité foncière conclue (PACVU). • Mise en place d'une Commission PDU2, PACVU, Trésor, DGI et Domaines pour la finalisation des modalités de transfert de l'adressage et la prise en compte des adaptations informatiques pour répondre aux besoins de chaque utilisateur (août 95). • Projet de loi modifiant la taxe de résidence adopté en décembre 1995. • Actions engagées avec DGI pour accroître le rendement de la taxe de résidence (actions de recensement au niveau des administrations et des entreprises). 	partenaires locaux.
--	---	---------------------

C - Gestion informatisée des parcelles

Actions prévues	Actions réalisées ou en cours	Actions restant à entreprendre
1 - Signalisation des rues	<ul style="list-style-type: none"> • Livraison de la première commande de plaques réalisée en février 1994 (10 000 plaques) • Achèvement de la première phase (installation et numérotation) à fin 1994. • Commande complémentaire (10.900 plaques) prévue en juillet 95 effectuée mars-avril 96. • Achèvement de la seconde 	<ul style="list-style-type: none"> • Sensibilisation des populations et services divers à l'utilisation de l'adresse • Concertation afin de déterminer la localisation de la cellule adressage après la clôture du projet • Détermination des coûts de mise à jour du fichier adressage.

	<p>phase (installation et numérotation) à fin 1996.</p> <p>Contrôles en cours.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cartes produites en juillet 96 (prévue initialement pour juin 1994). Distribution en cours. • Production de Plans-guides indexés en cours (livraison prévue avant fin février 97). • Transfert des informations sur support informatique (en cours) • Numérotation des portes 	
2 - Mise en place d'un fichier informatisé des parcelles	<ul style="list-style-type: none"> • Les fichiers de Bobo Dioulasso (18 826 parcelles), comme celui de Ouagadougou, (74 338 parcelles) sont réalisés pour les parcelles attribuées jusqu'à décembre 94. • L'évaluation des taxes de jouissance échues à recouvrer est désormais possible. • Evaluation provisoire de la mise en place du système. • Transfert de la base de données dans le logiciel GAP (Gestion Automatisé des Parcelles) • Formation effectuée (janvier 96) • Test final du logiciel GAP et remise du rapport définitif UrbanPlan (février-mars 1996). • Acquisition d'un serveur pour le logiciel GAP. 	<ul style="list-style-type: none"> • Terminer la prise en compte des parcelles attribuées depuis 1995. • Lancer le recouvrement des taxes de jouissance échues. • Régler les derniers problèmes d'identification des parcelles sans référence (6500). • Mettre en place l'actualisation continue en fonction de l'attribution de parcelles. • Actualisation du logiciel GAP en liaison avec DGI et PACVU (nouvelle version à produire)

D1 - Renforcement des services techniques municipaux

Actions prévues	Actions réalisées ou en cours	Actions restant à entreprendre
1 - Réparation des locaux des services techniques, achat et réparation de véhicules et d'équipements	<ul style="list-style-type: none"> • Réparation des locaux achevée (1992). • Première tranche de livraison de véhicules achevée (nov. 93). • Petit outillage acheté et livré (juin 96) 	<ul style="list-style-type: none"> • Fin du programme assistance technique mi-mars 97

	<ul style="list-style-type: none"> • Réparation des véhicules et d'équipements terminé (juillet 1996) • Matériel BTP livré (juillet 96) • Achat complémentaire de matériel BTP en cours de livraison (février 97) 	
2 - Assistance technique pour l'amélioration de l'efficacité de la gestion des services techniques	<ul style="list-style-type: none"> • Assistance technique aux STC en place par intermittence depuis novembre 1993. • Réorganisation du parc et des procédures de gestion du matériel(Ouagadougou) • Inventaire de la voirie en vue de l'entretien courant opérationnel sur logiciel Urbavia. • Définition des stratégies d'entretien de la voirie, en cours. • Réorganisation des parcs et des procédures de gestion du matériel • Audit technique du personnel • Poursuite des activités de l'assistance technique jusqu'en mars 1997. 	<ul style="list-style-type: none"> • Suivi de l'inventaire des voies et de la programmation de l'entretien routier • Rédaction des marchés-types
3 - Formation pratique et théorique	<ul style="list-style-type: none"> • Diagnostic préliminaire des besoins effectué • Détermination des programmes de formation par l'assistance technique • Programme 95 achevé. • Programme 96 achevé. 	terminé

D2 - Réhabilitation des infrastructures à Ouagadougou et Bobo-Dioulasso

Actions prévues	Actions réalisées ou en cours	Actions restant à entreprendre
1 - Entretien courant de la voirie et du réseau d'assainissement (voies urbaines et routes nationales)	<ul style="list-style-type: none"> • Voiries urbaines Ouagadougou: tranches (a), (b), (c) et (d) terminées. Contreparties mises en place • Voiries urbaines Bobo-Dioulasso: tranches (a), (b), (c) et (d) terminées. Contreparties mises en place • RN: travaux terminés sur les tranches (a), (b) et (c). Travaux en cours sur les reliquats de la tranche (d) à Ouagadougou (fin des travaux: 20 février 1997). Contreparties mises en place. • Transfert des responsabilités de suivi de l'entretien des RN de la DEP à la DGTP (6 juillet 1995) 	terminé
2 - Entretien périodique de la voirie et du drainage (voies urbaines et routes nationales)	Compte tenu de l'état de la voirie, les actions prévues à ce titre ont été reprogrammées en réhabilitation au début du projet (para.3)	néant
3 - Réhabilitation de la voirie et du drainage à Ouagadougou et Bobo-Dioulasso	<ul style="list-style-type: none"> • Phase 1 terminée en décembre 1993 (16.3 km de voies). Réception définitive effectuée • Phase 2 terminée en mars 1995 (6.4 km de voies), Réception définitive effectuée ** 1996 • Phase 3 (Crédit Supplémentaire): travaux du marché initial terminés depuis décembre 1996. Avenant pour utilisation du reliquat de Crédit en cours de travaux (fin: 31 mars 1997). 	terminé
4 - Amélioration du réseau d'assainissement de Colma et Yéguéré (Bobo-Dioulasso)	• Les travaux initialement programmés sont terminés depuis novembre 1993: 117	terminé

	<p>dalots, 1450 ml de caniveaux et 6 bassins de rétention (27000 m³). Réception définitive 31 janvier 1995</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tranche 2: travaux terminés, réception provisoire effectuée septembre 1995. Réception définitive en cours. • Etude-diagnostic sur la répliquabilité du système des bassins de rétention: rapport provisoire rendu. Rapport définitif en cours de finalisation (février 1997) 	
5 - Travaux du canal de Zogona et Plan directeur des eaux usées et pluviales de Ouagadougou	Le financement italien prévu sur cette opération n'a pas été mis en place, malgré les efforts du projet. Ces opérations sont prises en considération dans le PACVU.	néant

E - Enlèvement des ordures ménagères

Actions prévues	Actions réalisées ou en cours	Actions restant à entreprendre
1 - Achat de matériel	<ul style="list-style-type: none"> • Le matériel prévu a été commandé et livré (décembre 1993). • Achat complémentaire de petit matériel (avril 1994) 	terminé
2 - Fonctionnement du service	<ul style="list-style-type: none"> • Les sommes prévues au Crédit ont été reportées pour l'achat de matériel de collecte complémentaire. Le fonctionnement est assuré par les mairies. • Les municipalités se sont engagées à mettre en place une politique de récupération des coûts • Période transitoire de nettoyage des sites urbains (janvier-février 1994). • Opérations de sensibilisation pour la collecte depuis 	<ul style="list-style-type: none"> • Poursuite de la mise en place du service et d'une politique de récupération des coûts par les collectivités locales (prise des textes, mise en place ou amélioration du recouvrement)

	<p>décembre 1994</p> <ul style="list-style-type: none"> • Service techniquement opérationnel depuis 1994. • recouvrement des coûts en cours depuis février 96, mais à un niveau nettement insuffisant. • Mise en place d'un système de suivi des opérations (en relation avec le PACVU) 	
--	--	--

F - Politique de l'Habitat

Actions prévues	Actions réalisées ou en cours	Actions restant à entreprendre
<p>1 - Réforme de la Politique de l'Habitat (définie dans l'annexe 5 de l'Accord de Crédit)</p>	<p>Plusieurs réflexions ont été engagées par les autorités compétentes, notamment:</p> <ul style="list-style-type: none"> • les mécanismes de financement de l'Habitat • la législation domaniale et foncière • l'analyse des opérations financières du Fond de l'Habitat • Commission de relecture de la RAF (septembre 1994) • Léger abaissement des prélèvements sur les loyers • Approbation de la nouvelle RAF (mai 96) 	<ul style="list-style-type: none"> • Poursuivre l'adaptation du cadre législatif et réglementaire à une gestion plus libérale • Mettre en place les mécanismes de mobilisation de l'épargne intérieure • Suivi des mesures fiscales et techniques pour relancer l'offre de logement locatif • Favoriser l'intervention d'opérateurs privés dans la production des parcelles aménagées et équipées.

BURKINA FASO - SECOND URBAN PROJECT (Cr. 2067-BUR)

Summary of Borrower Contribution

Achievement of objectives

1. The project achieved its objectives. The initial objectives were confirmed at Mid-Term Review in 1994. Ambitious sectoral reforms were started regarding the reinforcement of the role of municipalities; some of them are now effective. The physical objectives were for the most part, surpassed, despite a difficult start of the project implementation. It is likely that the institutional reforms and the physical investments will prove to be sustainable. The Government's commitment to decentralization and a good coordination with the follow-up project (Urban Environment Project) will help ascertain these good results. Continuous improvement in local tax collection should be the basis for real sustainability of the investments.

Project financing and management

2. The initial Credit Agreement financed all the components identified during project preparation. Nevertheless, a planned cofinancing from the Italian Government never materialized. As a result of the devaluation of the CFA franc in January 1994, a supplemental Credit was added by IDA (US\$10 million). It increased the impact of the project in the field. This operation was made possible by the good performance of the project. The counterpart financing, estimated to about US\$10.8 million was mobilized on time by the Government and the cities of Ouagadougou and Bobo-Dioulasso. All contractual commitments were fulfilled before the closing date of March 31, 1997.

Performance of the Bank

3. The Bank's performed well in project supervision and by making possible the post-devaluation supplemental Credit. Bank performance could have been better in the design of disbursement categories (too complex) and the management of the supplemental Credit as a separate Credit.

Performance of the borrower

4. A borrower's decision delayed the appraisal of the project. Then, the project unit performed very well in implementation after the recruitment of an engineer. The same team was in place from 1988 to the closing of the project in 1997.

BURKINA FASO
RAPPORT D'ACHEVEMENT DE L'EMPRUNTEUR
DEUXIEME PROJET DE DEVELOPPEMENT URBAIN (Cr. 2067-BUR)

Le 2^e Projet de Développement Urbain a visé la mobilisation des ressources financières et le renforcement des infrastructures municipales afin de permettre aux municipalités de Ouagadougou et de Bobo-Dioulasso d'assurer pleinement leur rôle de maîtres d'ouvrages sur le plan organisationnel, technique, administratif et financier pour l'entretien des infrastructures et la fourniture des services urbains face à une croissance de plus en plus rapide de la population. Ce projet a permis d'améliorer et renforcer les infrastructures de ces deux villes pour les amener à un niveau général satisfaisant, permettant ensuite un entretien régulier et efficace.

Ce projet avait pour objectifs principaux :

- L'amélioration de la gestion municipale
- La mobilisation des ressources financières
- La mise en place d'un système d'informations urbaines
- La réhabilitation des infrastructures communales
- Le renforcement des services techniques municipaux
- La collecte et la gestion des ordures ménagères.

L'objectif essentiel de l'IDA était de permettre d'améliorer la gestion des deux (2) villes contribuant ainsi à créer un environnement physique et institutionnel plus favorable aux investissements privés, essentiel à la croissance économique ainsi qu'à la création de nouveaux emplois. Les objectifs secondaires visaient la création de conditions plus favorables et à l'amélioration de la gestion des ressources publiques et la suppression des obstacles matériels et institutionnels.

Sur le plan institutionnel, le 2^e Projet de Développement Urbain avait pour objectif de définir et de clarifier les compétences respectives de l'Etat et des Municipalités à travers son projet de code des communes.

Les principaux résultats attendus de ce projet étaient les suivants :

- Un meilleur fonctionnement des services urbains
- Un meilleur taux de recouvrement des impôts locaux
- L'établissement d'un niveau de service optimal des voies et la desserte des quartiers urbains
- L'amélioration du réseau d'assainissement des eaux pluviales
- La collecte et la gestion des ordures ménagères
- La formation des agents municipaux
- La sensibilisation de la population sur certaines actions de développement.

I - LES REALISATIONS DU PROJET

Les objectifs du Projet étaient très ambitieux au départ, mais leur validité a été confirmée lors de la revue à mi-parcours du projet en Février 1994. Des réformes sectorielles très importantes ont été

préparées et pour certaines d'entre elles déjà mises en place, visant le transfert effectif des responsabilités aux collectivités locales.

A - Gestion communale

Les comptes des deux communes Ouagadougou et Bobo-Dioulasso ont été remis à niveau pour les exercices 1985 à 1995. Une nouvelle instruction comptable applicable aux communes du Burkina a été élaborée et mise en vigueur à compter de Janvier 1996. Trois cent vingt deux (322) comptables communaux ont été formés à l'utilisation de cette nouvelle instruction comptable. Elle doit aboutir à rétablir la production régulière des comptes administratifs et de gestion traduisant ainsi la situation financière réelle des communes.

Un code des communes a été rédigé depuis 1994 et soumis à la Commission Nationale de Décentralisation. En fait, cette étude a été retardée volontairement pour attendre l'adoption des textes d'orientation sur la Décentralisation.

B - Mobilisation des ressources financières

La réforme de la patente et de la contribution mobilière est intervenue par les ordonnances n°s 92-016/PRES et 92-017/PRES du 19 Mars 1992 portant modification du code des Impôts. Ces ordonnances sont entrées en vigueur à compter du 1er janvier 1992. La contribution mobilière est devenue la taxe de résidence. La réforme de la patente a permis de multiplier les émissions par 2,35 à Ouagadougou et 2,75 à Bobo-Dioulasso. Le taux moyen de recouvrement de la patente a été de 96 % à Ouagadougou et 91 % à Bobo-Dioulasso pendant la période visée de 1992 à 1996 (cf Annexe 2).

En ce qui concerne la taxe de résidence, les résultats sont plus mitigés. Son taux moyen de recouvrement est de 58 % à Ouagadougou et 27 % à Bobo-Dioulasso. Ainsi la taxe de résidence a fait l'objet à nouveau d'une réforme adoptée par l'Assemblée des Députés du Peuple en Décembre 1995 et prend effet à compter de Janvier 1996. Pour améliorer le fonctionnement des services fiscaux et par conséquent le recouvrement des impôts cinq (5) hôtels des Finances ont été construits, trois (3) à Ouagadougou et deux (2) à Bobo-Dioulasso. La construction de ces hôtels des Finances avait pour objet de regrouper en un seul endroit les services du Trésor, des Impôts et des Domaines en vue de faciliter la coordination, la coopération et les échanges d'informations entre les différents services jusqu'ici séparés afin d'obtenir une mobilisation optimale des ressources financières. Chaque bâtiment comprend 63 bureaux sur 1 432m² en rez-de-chaussée (cf Annexe 3).

C - Système d'information urbaine

Adressage

Pour améliorer le recouvrement des impôts et taxes aussi bien pour le budget de l'Etat que pour celui des communes, le projet a réalisé un programme d'adressage. L'adressage a été initié du fait d'un ensemble de raisons dont la principale est le désir des autorités municipales de disposer d'un système d'informations dans nos deux plus grandes villes qui sont en pleine expansion urbaine afin de contribuer à l'amélioration de la gestion des services urbains et à un meilleur recouvrement des impôts locaux. L'adressage permet surtout de localiser avec précision l'emplacement des habitations et les activités exercées.

Les réalisations sont allées au-delà des prévisions de l'étude de factibilité : au lieu de 8+000 plaques initialement prévues on a posé 16 625 plaques de rues, 4 787 poteaux et 108 700 numéros de portes à Ouagadougou, 5 300, 1 505 et 43 000 respectivement à Bobo-Dioulasso. Les travaux de cartographie ont été confiés à l'Institut Géographique du Burkina. Enfin, un plan - guide pour chacune des villes a été réalisé avec une agence tunisienne en collaboration avec le bureau du projet. Ce plan - guide est un complément des réalisations sur le terrain.

Enfin un fichier d'adressage a été monté pour un meilleur suivi de l'évolution des données urbaines. L'expérience de l'adressage dans les deux villes devra être poursuivie et étendue à d'autres villes moyennes du Burkina afin que les municipalités intègrent désormais l'adressage comme une activité habituelle et traditionnelle qu'elles se doivent d'assumer. Aussi doivent-elles créer une structure au sein de leurs services techniques municipaux chargée de l'adressage.

Gestion informatisée des parcelles

L'informatisation de cette gestion devait permettre d'améliorer le recouvrement de la taxe de jouissance. C'est ainsi que par ce système de gestion, 75 319 parcelles sont gérées automatiquement à Ouagadougou et 21 585 à Bobo-Dioulasso. De 1991 à 1996 le taux de recouvrement s'est considérablement amélioré comme l'atteste le tableau ci-joint en annexe. Ce système peut être répliqué dans d'autres communes sans coût excessif (cf Annexe 4).

D - La réhabilitation des infrastructures communales

Renforcement des services techniques

Il a consisté en une assistance technique pour la formation du personnel communal et en la fourniture de matériel et de nouveaux équipements. Il a permis une réorganisation des services techniques municipaux, une formation en procédures de passation de contrats et la programmation des opérations d'entretien courant de voiries au moyen du logiciel Urbavia.

La pérennité de ces acquisitions et la réalisation des objectifs supposent un meilleur recouvrement des impôts locaux pour supporter les besoins de financement pour la maintenance et les acquisitions nouvelles. Elles impliquent aussi une organisation efficace du travail afin de garantir une exploitation optimale.

Réhabilitation des infrastructures

Cette composante visait à restaurer le réseau de voiries des communes urbaines de Ouagadougou et de Bobo-Dioulasso et à instituer un système d'entretien préventif au cours d'un programme quinquennal. Elle implique :

- le rétablissement du niveau de service origine des voies non entretenues pendant plusieurs décennies,
- la construction de quelques voies nouvelles de liaison ou de pénétration dont la réalisation s'avère urgente pour la desserte de nouveaux lotissements à la périphérie,
- l'amélioration du réseau d'assainissement d'eaux pluviales soit pour protéger les voies urbaines soit pour éviter les inondations dans certains quartiers.

Dans l'ensemble, les quantités réalisées en matière de travaux de voirie dépassent de beaucoup les estimations initiales. Les appels à la concurrence ont permis d'avoir des prix très intéressants surtout avant la dévaluation. Cette situation de concurrence systématique a fait chuter les coûts et a permis de programmer deux ou trois phases à la suite suivant les composantes.

Les travaux d'entretien courant des routes nationales ont bien été exécutés, sur des longueurs plus de deux fois supérieures aux estimations sans que le montant du crédit affecté à cette opération ait été augmenté.

Par contre, le curage des caniveaux le long de la voirie urbaine a été inférieur aux prévisions, la plus grande partie de ce travail ayant été effectuée par Faso Baara.

L'assainissement des quartiers Colma et Yéguéré à Bobo-Dioulasso a été bien exécuté et a permis de tester l'impact technique et socio-économique de la réalisation des six (6) bassins de rétention, solution qui a permis d'abaisser le coût des investissements et de réduire le surdimensionnement des caniveaux en pleine ville.

Le taux de rentabilité économique de la réhabilitation des voiries urbaines a été largement supérieur aux prévisions des études économiques préalables aussi bien à Ouagadougou qu'à Bobo.

Le linéaire des rues réhabilitées se présente comme suit :

	Ouagadougou	Bobo-Dioulasso	Total
Rues réhabilitées	22 rues	15 rues	35 rues
Linéaires des rues réhabilitées par ville	18 687 ML	16 544 ML	35 231 ML
Linéaires des rues bitumées par ville	17 854 ML	10 537 ML	28 391 ML
Linéaires des rues en terre par ville	833 ML	6 007 ML	6 840 ML
Caniveaux latéraux par ville	41 100 ML	36 400 ML	77 500 ML
Plantation d'arbres	350 arbres	350 arbres	700 arbres.

Pour cette composante, seule la construction du canal de Zogona, à Ouagadougou, qui devait être financée par le Gouvernement Italien n'a pu être réalisée. La convention de Financement entre l'Italie et le Burkina Faso qui devait être signée depuis le 30 Juin 1990 n'a jamais vu le jour. De même, une étude portant schéma directeur d'assainissement de la ville de Ouagadougou devait être financée par la même convention.

A l'exception de ce canal et de cette étude les travaux sur cette composante ont largement satisfait les objectifs du projet, car la voirie urbaine, à part l'aménagement de la zone commerciale, n'avait eu aucun entretien ou réhabilitation significative depuis les années 1960. Néanmoins ces deux volets ont été transférés sur demande du bureau du Projet au Projet d'Amélioration des conditions de vie urbaine (PACVU).

E. Collecte des ordures ménagères

Ce volet avait pour objectif d'améliorer les prestations de ces deux (2) villes en matière de collecte des ordures ménagères, devenues aléatoires par manque de matériel et de moyens financiers. La création de l'ONASENE avait aggravé la situation puisque l'ONASENE avait récupéré en 1988 le peu de matériel roulant dont disposait la ville de Ouagadougou pour démarrer ses activités. Le projet a financé le matériel prévu et le service est pleinement fonctionnel. C'est ainsi que le projet a financé le matériel suivant pour chacune des deux villes :

Ouagadougou	Bobo-Dioulasso
- 7 camions porte-conteneurs de 14 T	- 7 camions porte-conteneurs de 14 T
- 115 bacs à ordures de 7 m ³	- 103 bacs à ordures de 7 m ³
- 3 camions bennes de 19 T	- 1 camion benne de 19 T
- 2 camionnettes pick-up	- 2 camionnettes pick-up
- 45 filets de protection	- 45 filets de protection.

Les résultats de l'exploitation actuelle sont satisfaisants mais, il faudra une volonté politique des maires et leurs conseils pour une contribution financière conséquente des populations des deux villes afin que le matériel puisse être entretenu et renouvelé pour des services aussi quotidiens que la collecte des ordures ménagères. A moyen et long terme, il faudra peut-être tenter une privatisation progressive du service de collecte des ordures ménagères si le Privé y porte un quelconque intérêt.

F. Nouvelle Politique de l'Habitat

Cette composante qui n'en est pas une, était en fait une des conditions de négociation de l'Accord de Crédit et non une clause légale. Les termes de la lettre engageant le gouvernement à suivre une nouvelle politique de l'habitat ont été respectés mais aucune mesure concrète n'a pu être mise en place jusqu'à la fin du projet pour le financement de l'habitat au Burkina Faso.

II - EXECUTION FINANCIERE DU PROJET

L'Accord de crédit 2067 - BUR portant financement du 2^e Projet de Développement Urbain d'un montant initial de 18 Millions de DTS est entré en vigueur le 6 Septembre 1990. Un crédit supplémentaire 2067-1 Bur à l'Accord initial d'un montant de 6,9 Millions de DTS est entré en vigueur le 28 Septembre 1995. Soit un crédit d'un montant total de 24,9 Millions de DTS de la part de l'IDA. L'Etat Burkinabè a financé en contrepartie 10,8 Millions de Dollars et la Caisse Française de Développement 9 Millions de FF d'aide budgétaire soit un total équivalent à 16 215 352 608 de F CFA.

Le crédit IDA a couvert l'ensemble des prestations qui étaient programmées dans le cadre du projet. Les appels à la concurrence ont permis d'avoir des prix très intéressants dans les offres de soumission des entreprises. Par conséquent on a pu programmer deux ou trois phases à la suite suivant les composantes.

Pour le crédit IDA sur les 24 900 000,00 DTS les paiements effectués au 31 juillet 1997 étaient de 24 277 448,30 DTS dégageant un reliquat de 622 551,70 DTS que l'IDA va annuler. Une partie de cette somme : 10 710 000 DTS et 5 470 000 DTS a été retrocédée respectivement aux municipalités de

Ouagadougou et de Bobo-Dioulasso dans les mêmes conditions de remboursement que celles accordées par l'IDA à l'Etat Burkinabè.

La contribution de l'Etat, estimée à près de 10,8 Millions de Dollars se présente sous forme de salaires des fonctionnaires mis à la disposition du projet, de contreparties budgétaires pour l'entretien courant de la voirie urbaine et des routes nationales traversant les deux Municipalités, d'exonérations fiscales et douanières et la mise à disposition de bâtiments pour le Bureau du projet.

Quant à l'aide budgétaire de la Caisse Française de Développement de 9 000 000 FF, elle a servi à la construction des deux hôtels des Finances à Ouagadougou et à la réalisation du volet "gestion informatisée des parcelles" avec la Direction des Domaines pour les deux villes.

L'évaluation finale du projet par une mission de la Banque Mondiale a eu lieu du 2 au 9 Février 1997. Toutes les activités qui avaient été programmées au titre du projet ont été complètement exécutées à la date de clôture le 31 Mars 1997. Tous les engagements contractuels du gouvernement au titre des contreparties financières tant sur le budget national que sur ceux des deux (2) communes de Ouagadougou et de Bobo-Dioulasso ont été entièrement réalisés et même dépassés à certains niveaux.

III - FAITS PRINCIPAUX DE LA MISE EN OEUVRE DU PROJET

Principaux éléments ayant eu de l'influence sur le projet

La préparation du 2^e Projet de développement urbain a démarré en juin 1985 et une mission d'évaluation était programmée en Octobre 1986. Mais en Septembre 1986, le gouvernement décida la dissolution des Services Techniques Municipaux et confia leurs attributions à la DINASENE puis à l'ONASENE sous la tutelle du Ministère de l'Environnement. Ce qui allait à l'encontre des objectifs du projet qui justement voulait renforcer les Services Techniques Municipaux. Le 4 Novembre 1986, le gouvernement fit suspendre la seconde phase des études de faisabilité du projet. Les études de cette deuxième phase ne furent reprises qu'à partir de Mars 1988 soit quelques 18 mois plus tard et la mission d'évaluation eût finalement lieu en Février 1989. Les négociations de l'Accord de Crédit se sont tenues à Washington du 17 au 19 Juillet 1989. L'Accord de Crédit fut approuvé le 24 Octobre 1989 par le Conseil d'Administration de la Banque, le crédit fut signé le 22 décembre 1989 et la mise en vigueur n'a pu intervenir que le 6 Septembre 1990.

- Faute de disposer dès le début du projet d'un Ingénieur en Génie Civil de niveau suffisant du côté du Burkina Faso et aussi du côté de la Banque à partir d'Octobre 1990, le démarrage de la partie infrastructure du projet a été très lent. L'Ingénieur du bureau du Projet n'a pu être recruté qu'en mars 1992 et celui de la Banque en Avril 1992. Cette absence d'ingénieur a beaucoup retardé le lancement des études et des travaux.

Du côté de la Banque, l'incorporation d'un ingénieur dans l'équipe de supervision a permis dès ce moment la mise en place des mesures correctives pour le volet infrastructure et le démarrage significatif des décaissements.

Lors de l'étude de factibilité du projet, le coût de réalisation de chaque hôtel des Finances était estimé à 80 Millions de FCFA. Mais devant les besoins incompressibles présentés par les services bénéficiaires pour 63 bureaux chacun, le coût unitaire de chaque hôtel est passé à 160 Millions de FCFA avant la dévaluation. Le crédit IDA ne pouvait pas faire face à cette hausse. Aussi, un crédit d' un

montant de 9 Millions de FF (soit 450 Millions de FCFA) a été affecté au projet par le gouvernement à partir d'une aide budgétaire fournie par la Caisse Française de Développement (CFD).

Lors de l'approbation de l'Accord de Crédit 5,5 Millions de Dollars devraient être financé par le gouvernement Italien au plus tard le 30 Juin 1990 pour réaliser le plan directeur d'assainissement de Ouagadougou et l'aménagement du canal de Zogona. Malgré de nombreuses démarches, ce financement italien ne s'est jamais concrétisé. Le plan directeur d'assainissement et les travaux d'aménagement du canal seront repris sur demande du bureau du projet par le Projet d'Amélioration des conditions de Vie urbaine (PACVU) sur financement de l'IDA.

Un des facteurs majeurs ayant affecté le projet d'une façon significative a été la dévaluation du FCFA le 12 Janvier 1994. Après cette dévaluation il a fallu reviser tous les contrats en cours d'exécution en affectant un coefficient de correction. Cela a pris plus de six (6) mois si bien que certains délais d'exécution n'ont pas pu être respectés. Pour combattre les effets négatifs de la dévaluation sur les populations à faible revenu, la Banque et le gouvernement sont convenus de la nécessité de multiplier les opportunités d'emplois et donc d'augmenter le volume des travaux de certains volets du projet. Une mission de la Banque a discuté avec le gouvernement de la possibilité d'un crédit supplémentaire de 10 Millions de Dollars à l'Accord de Crédit initial.

Les bonnes performances en matière de composantes physiques constatées à partir de fin 1992 ont permis au 2^e Projet de développement urbain d'être un des sept projets sélectionnés par la Banque dans la zone CFA pour un crédit supplémentaire visant à atténuer les impacts sociaux négatifs de la dévaluation.

Finanlement ce crédit supplémentaire a été signé le 21 Décembre 1994, mais la consultation juridique n'ayant pas pu être présentée à temps le crédit n'est entré en vigueur qu'en Septembre 1995.

Pérennité du projet

Le projet a eu un impact positif sur les institutions et les finances municipales, clés de la pérennité du projet.

L'étude sectorielle a proposé un code des communes et un projet de loi portant répartition de compétence entre l'Etat et les communes. Ces textes donneront aux communes plus de responsabilités sur leurs ressources financières.

La nouvelle instruction comptable applicable aux communes du Burkina est entrée en vigueur depuis Janvier 1995 après plusieurs séminaires de formation des principaux utilisateurs tant du côté de l'ordonnateur que du côté du receveur municipal. La gestion financière devrait être considérablement améliorée dans les prochaines années.

L'adressage à terme permettra aussi un meilleur recouvrement des impôts. Une bonne situation financière des communes étant la condition de pérennité des ouvrages financés par le projet, on peut conclure que la pérennité du projet sera probable si cette condition est remplie.

IV - PERFORMANCE DE LA BANQUE ET DE L'EMPRUNTEUR

A. Performance de la Banque

Entre l'identification du projet et son exécution finale cinq responsables du projet se sont succédés sur une période de douze ans au niveau de la Banque.

La préparation du projet a été longue et mouvementée de 1984 à 1989. Le début des études de factibilité du projet avait démarré très vite et puis entre temps le gouvernement a pris l'option de créer l'ONASENE vidant ainsi les services techniques municipaux de leur vocation traditionnelle, alors que justement un des volets du projet portait sur le renforcement des services techniques municipaux.

Ainsi le 9 Septembre 1986 le comité de prêt de la Banque a refusé d'approuver le projet de rapport et a annulé son évaluation qui était prévue en Octobre 1986. Ensuite, il s'en est suivi une période de flottement qui dura presque 18 mois. Ce n'est qu'en Mars 1988 que les études furent reprises après de longues discussions avec le gouvernement.

Les catégories de décaissements étaient très complexes et inutilement compliquées avec des financements dégressifs. Les seuils variaient d'une catégorie à l'autre ce qui rendait l'application plus difficile encore et a entraîné de nombreuses erreurs d'imputation même par le service de Déboursement.

L'octroi d'un crédit supplémentaire à l'Accord de Crédit initial d'un montant de 10 millions de Dollars US suite aux performances du bureau du Projet, surtout en 1993 et suite à la dévaluation du FCFA intervenue le 12 Janvier 1994 a été très bien accueilli par les différentes parties bénéficiaires et a été salué comme une bonne performance de la Banque. Cela a été noté avec grande satisfaction par les autorités politiques et administratives. Cela traduisait aussi une certaine satisfaction du côté de la banque quant à l'exécution positive de ce projet. Ce crédit supplémentaire a permis de réaliser beaucoup de travaux complémentaires et de consolider certains volets du projet.

Cependant cette idée de crédit supplémentaire, très généreuse au départ, a pourtant connu des difficultés d'entrée en vigueur et d'application. En effet, le service de Déboursement a voulu gérer séparément les deux crédits au lieu de les consolider en un seul crédit. Cela a créé beaucoup de perturbations dans la gestion financière à partir de Février 1996, bien que tous les comptes soient justes et la comptabilité bien tenue du côté du bureau du projet.

Performance de l'Emprunteur

Le gouvernement a bouleversé la préparation du projet en 1986 en décidant la création de l'ONASENE à un mois de la première mission d'évaluation. Ensuite il a fallu presque deux années de discussions pour arriver à reprendre les études de factibilité de ce projet en 1988.

A part quelques difficultés au début du projet dues à l'absence d'un ingénieur génie civil aussi bien du côté de la Banque que du côté de l'emprunteur, ce projet s'est bien exécuté dans son ensemble.

Dès que ces deux ingénieurs ont été recrutés en 1992 tout le retard constaté dans la composante travaux a été rattrapé en quelques mois.

Cependant, la performance du bureau du projet, agence d'exécution, a été jugée très satisfaisante. Presque la même équipe est restée en place de 1988 jusqu'à la clôture du projet

en 1997. Cette continuité a été bénéfique pour l'exécution des différents volets du projet. Les estimations prévues dans le cadre de l'étude de factibilité ont été largement dépassées.

L'emprunteur a honoré tous ses engagements contractuels à part la définition d'une nouvelle politique de l'habitat qui n'a pas pu être menée jusqu'à terme. Il a pu payer toutes les contreparties locales.

Eventuelle nouvelle opération

Pour pérenniser les acquis de ce projet, des plans d'actions peuvent être proposés pour le développement des initiatives mises en oeuvre à cette occasion.

La bonne performance obtenue avec ce projet, mais aussi la nécessité de continuer à développer des ressources financières devant bénéficier aux collectivités locales, ont justifié de poursuivre l'expérience du développement urbain avec le Projet d'Amélioration des conditions de vie urbaines (PACVU). Ce dernier projet est axé sur les problèmes d'environnement urbain et va reprendre la réalisation du schéma directeur d'assainissement de Ouagadougou et du canal de Zogona. Il contribuera à pérenniser les acquis du 2^e Projet de Développement urbain en poursuivant le développement des ressources foncières locales (taxe de résidence, taxe de jouissance) et en améliorant la collecte des ordures ménagères.

Pour se faire les villes de Ouagadougou et de Bobo-Dioulasso doivent tenir à jour le fichier d'adressage afin de recueillir les meilleures données urbaines pour les recettes fiscales. Le programme d'entretien courant et périodique doit se poursuivre sur Urbavia. Les campagnes de sensibilisation des populations sur la propreté de la ville doivent se maintenir. Enfin, il faudra dégager des profils de gestionnaires urbains et municipaux dans les grandes écoles pour une meilleure action sur le terrain.

Conclusion

Le 2^e Projet s'achève sur une note d'optimisme. Il a atteint ses objectifs en ce qui concerne les aspects institutionnels et financiers et les objectifs physiques ont été largement dépassés.

Les résultats techniques et les programmes d'investissement mis en oeuvre ont eu des résultats très largement positifs. Néanmoins, si ce projet a permis de franchir une étape, les actions et les acquis de ce projet restent à être consolider et pérenniser.

Dans un premier temps, une poursuite des réformes engagées dans le cadre de la décentralisation et le développement municipal serait nécessaire. Au niveau du développement municipal des dispositions importantes et urgentes restent à être prises pour la mobilisation des ressources financières des communes. A cet effet, une remise en ordre de la comptabilité municipale, la formation des agents communaux surtout du côté de l'ordonnateur seront un préalable à toute réforme si nous voulons que la nouvelle instruction comptable soit efficiente. Aussi, il serait nécessaire que des modules de formation et des stages de recyclages sur la nouvelle instruction comptable soient montés au niveau de l'ENAREF et de l'ENAM afin de vulgariser cet important outil de gestion. Un énorme travail d'organisation et de gestion reste à faire. Le niveau de qualification du personnel communal reste à être redéfini pour une action administrative efficace au niveau local.

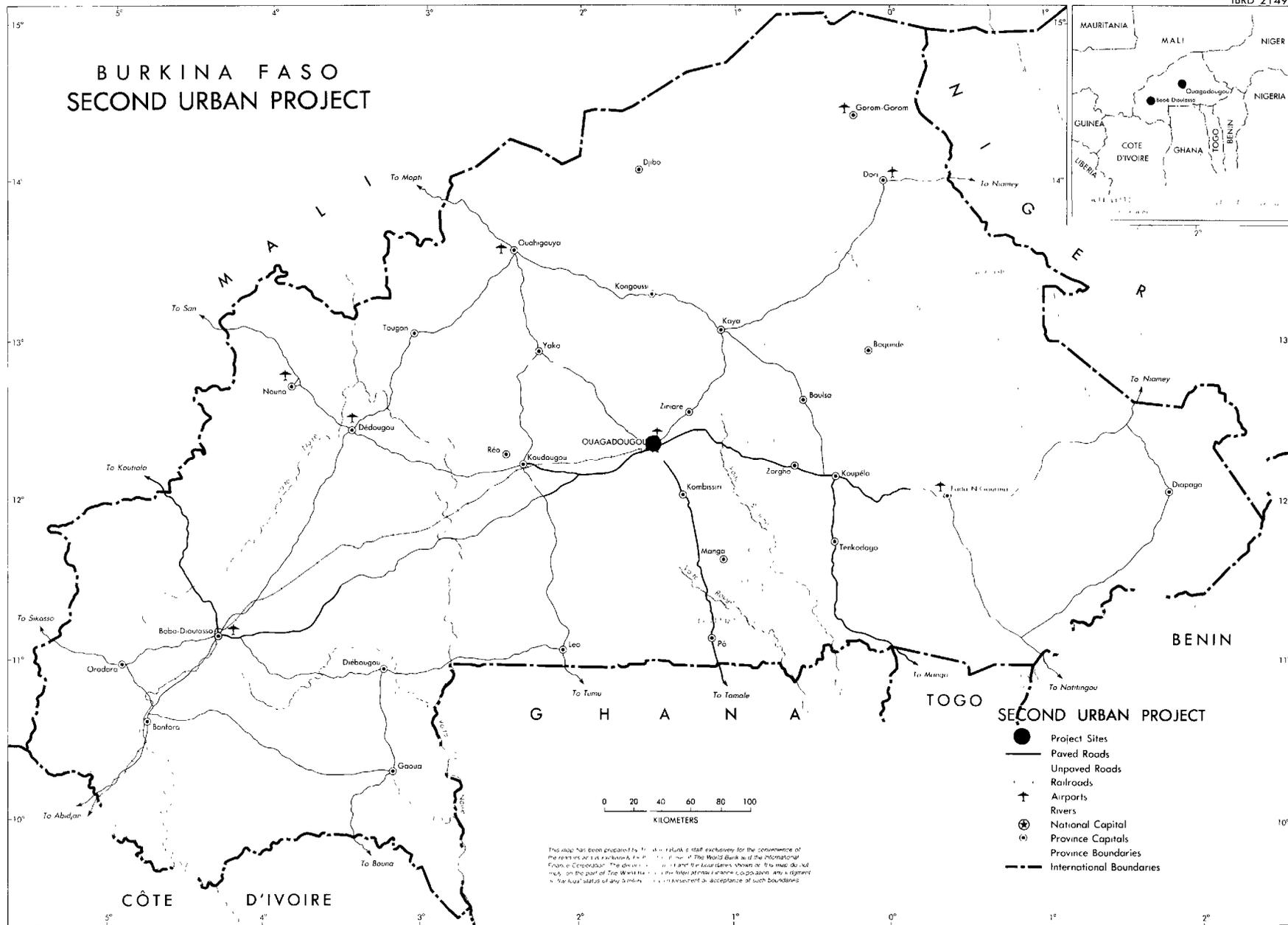
Cependant, le développement municipal est un long processus où les acquis doivent être confortés en permanence, car soumis à des aléas très importants, surtout en matière de capacité financière

réelle des municipalités de notre pays. Car, en dernière analyse, tout cela reste bien fragile si les municipalités ne disposent pas de moyens financiers pour faire fonctionner leurs services.

En conclusion, la principale leçon à tirer de l'exécution de ce projet est qu'un projet urbain est par nature complexe et ne peut réussir que si on évite des montages opérationnels trop compliqués impliquant plusieurs agences d'exécution afin d'éviter les conflits de compétence entre plusieurs ministères évoluant dans le même secteur d'activité comme l'urbanisation d'une ville.

Les réformes institutionnelles du secteur urbain sont tout aussi complexes et longues à mettre en oeuvre. Ces réformes ne peuvent donc pas être entièrement réalisées dans le cadre d'un seul projet de développement urbain. Aussi il est nécessaire qu'il y ait un suivi du secteur par le biais de plusieurs projets complémentaires pendant de longues années.

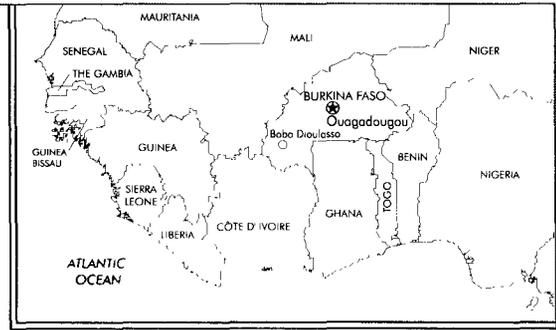
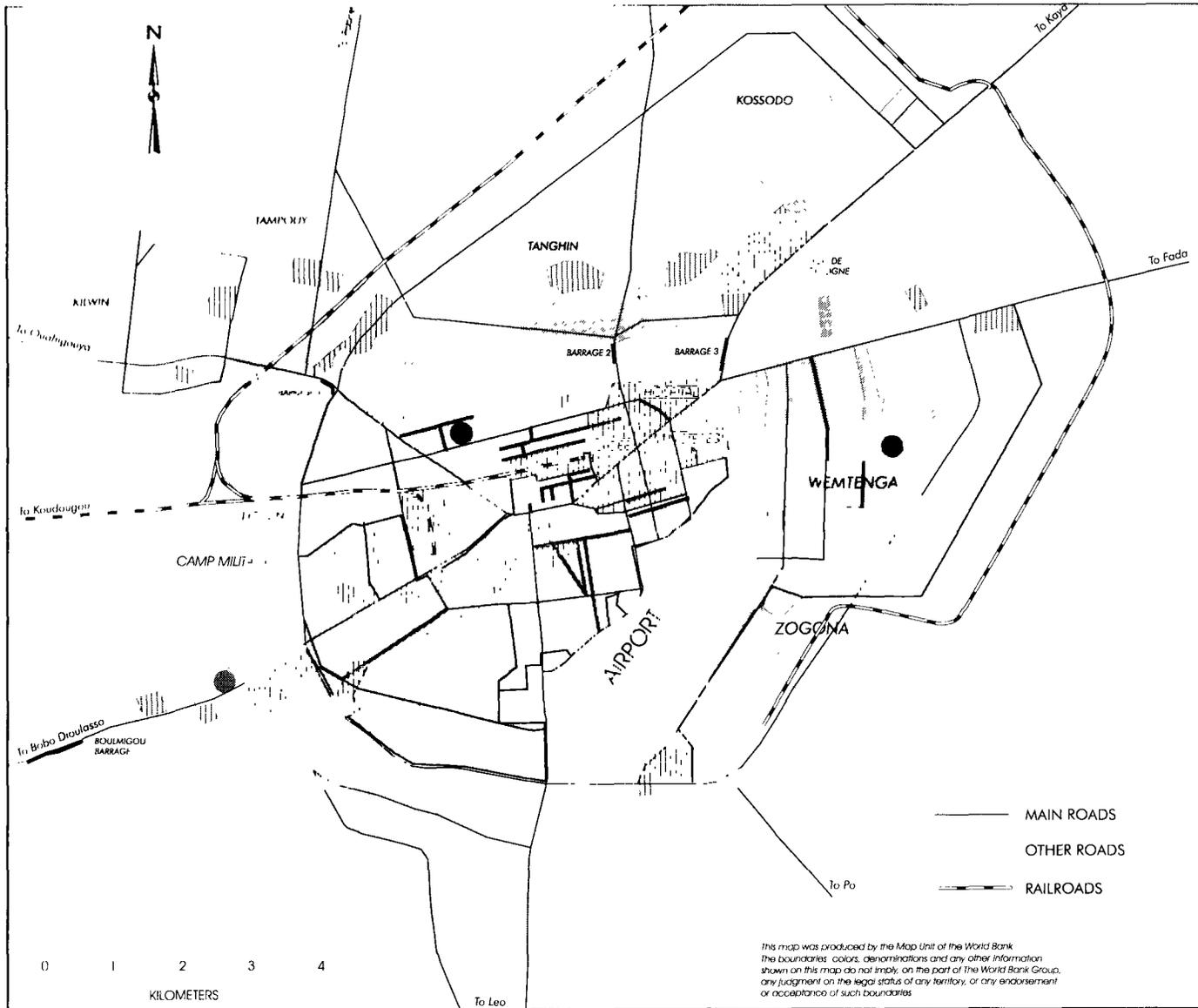
BURKINA FASO SECOND URBAN PROJECT



This map has been prepared by the staff of the International Bank for Reconstruction and Development (the World Bank) as part of the preparation of the Second Urban Project. The designations and boundaries shown on this map do not necessarily represent the views of the World Bank or the International Bank for Reconstruction and Development, and are subject to change without notice.

SECOND URBAN PROJECT

- Project Sites
- Paved Roads
- - - Unpaved Roads
- +— Railroads
- ✈ Airports
- ⊕ Rivers
- ⊙ National Capital
- ⊙ Province Capitals
- - - Province Boundaries
- - - International Boundaries



BURKINA FASO OUAGADOUGOU SECOND URBAN PROJECT

-  TAX OFFICES
-  REHABILITATED ROADS
-  HIGH AND MEDIUM DENSITY RESIDENTIAL AREAS
-  OTHER RESIDENTIAL AREAS
-  INSTITUTIONS, INDUSTRIAL, AND GOVERNMENT
-  AIRPORT AND SERVICES
-  PARKS, FOREST AND OPEN SPACE
-  BARRAGES, RIVERS, AND STREAMS
-  MAIN ROADS
-  OTHER ROADS
-  RAILROADS

This map was produced by the Map Unit of the World Bank. The boundaries, colors, denominations and any other information shown on this map do not imply, on the part of the World Bank Group, any judgment on the legal status of any territory, or any endorsement or acceptance of such boundaries.

