

L'appropriation de la gouvernance budgétaire au niveau
des communes rurales au Burkina Faso

Les auteurs

Augustin Loada, Professeur titulaire de Droit public et de Science Politique, Université de Ouagadougou, Directeur exécutif du Centre pour la Gouvernance Démocratique (CGD), Ouagadougou, Burkina Faso.

Samuel Guitenga, Administrateur à l'Assemblée nationale, Ouagadougou, Burkina Faso.

Consortium for Development Partnerships

Le programme CDP a démarré en Juillet 2004 et regroupe une quinzaine de centres de recherche, d'universités et d'organisations de la société civile dont le but principal est de mener conjointement des recherches, des dialogues politiques et des activités de renforcement des capacités sur les thématiques de la gouvernance, de la réduction de la pauvreté et du développement en Afrique de l'Ouest. Le programme CDP constitue aussi un cadre d'analyse et de référence pour les questions du développement économique, de la démocratie et de la résolution des conflits.

Il s'agit également pour ce consortium de mettre à la disposition des pays de la sous-région ouest-africaine, de nouvelles perspectives sur les défis auxquels elle doit faire face, ainsi que des données de référence, d'éléments d'information qui ont une utilité spécifique par rapport aux questions de la démocratie et de la gouvernance. Le Consortium permet ainsi à des chercheurs africains, à des institutions de recherche ou à des organisations de la société civile ou organisations sous-régionales telles que la CEDEAO de bénéficier d'un réseau unique en son genre intégrant recherche et politique, et qui donne des opportunités pour un échange international.

Chaque institution membre du programme CDP joue un rôle majeur dans au moins un des 8 projets du consortium que sont :

1. Local Governance and Decentralization
2. Access to Justice and the Rule of Law
3. Media and Voice in Democracy
4. Entrepreneurship in Agribusiness for Development
5. Local Dynamics of Conflict and Peacebuilding
6. ECOWAS and the Regional Dynamics of Conflict & Peacebuilding
7. Financing Democracy
8. Modelling Success in Governance and Institution Building

Rapports de recherche du CODESRIA : No. 4

CONSORTIUM FOR DEVELOPMENT PARTNERSHIPS
GOUVERNANCE ET RENFORCEMENT DES INSTITUTIONS EN AFRIQUE

L'appropriation de la gouvernance budgétaire au niveau des communes rurales au Burkina Faso

Augustin Loada
Samuel Guitenga



CODESRIA

Conseil pour le développement de la recherche en sciences sociales en Afrique
DAKAR

© CODESRIA 2011

Conseil pour le développement de la recherche en sciences sociales en Afrique

Avenue Cheikh Anta Diop Angle Canal IV

BP 3304 Dakar, 18524, Sénégal, Site web: www.codesria.org

ISBN: 978-2-86978-491-8

Tous droits réservés. Aucune partie de cette publication ne doit être reproduite ou transmise sous aucune forme ou moyen électronique ou mécanique, y compris la photocopie, l'enregistrement ou l'usage de toute unité d'emmagasinage d'information ou de système de retrait d'information sans la permission au préalable du CODESRIA.

Mise en page : Chifaou Amzat

Couverture : Ibrahima Fofana

Impression : Imprimerie Saint-Paul, Dakar, Sénégal

Cette publication est un rapport de recherche produit pour le Consortium for Development Partnerships (CDP) conjointement coordonné par le Northwestern University, Evanston, USA et le Conseil pour le développement de la recherche en sciences sociales en Afrique (CODESRIA), Dakar, Sénégal pendant sa première phase (2004-2008). La deuxième phase (2009-2012) est coordonnée par le CODESRIA et le Centre d'Études africaines, Leiden, les Pays-Bas.

Le Secrétariat et la gestion du programme CDP sont actuellement assurés par le CODESRIA.

Pour plus d'informations, veuillez visiter le site web du CODESRIA : www.codesria.org

Le Conseil pour le développement de la recherche en sciences sociales en Afrique (CODESRIA) est une organisation indépendante dont le principal objectif est de faciliter la recherche, de promouvoir une forme de publication basée sur la recherche, et de créer plusieurs forums permettant aux chercheurs africains d'échanger des opinions et des informations. Le Conseil cherche ainsi à lutter contre la fragmentation de la recherche dans le continent africain à travers la mise en place de réseaux de recherche thématiques qui transcendent toutes les barrières linguistiques et régionales.

Le CODESRIA publie une revue trimestrielle, intitulée *Afrique et Développement*, qui se trouve être la plus ancienne revue de sciences sociales basée sur l'Afrique. Le Conseil publie également *Afrika Zamani* qui est une revue d'histoire, de même que la *Revue Africaine de Sociologie*, la *Revue Africaine des Relations Internationales (AJIA)* et la *Revue de l'Enseignement Supérieur en Afrique*. Le CODESRIA co-publie également la *Revue Africaine des Médias; Identité, Culture et Politique : un Dialogue Afro-Asiatique* ; *L'Anthropologue africain* ainsi que *Sélections Afro-Arabes pour les Sciences Sociales*. Les résultats de recherche, ainsi que les autres activités de l'institution sont aussi diffusés à travers les « Documents de travail », le « Livre Vert », la « Série des Monographies », la « Série des Livres du CODESRIA », les « Dialogues Politiques » et le « *Bulletin du CODESRIA* ». Une sélection des publications du CODESRIA est aussi accessible au www.codesria.org

Le CODESRIA exprime sa profonde gratitude à la Swedish International Development Corporation Agency (SIDA/SAREC), au Centre de Recherches pour le Développement International (CRDI), à la Ford Foundation, à la Fondation MacArthur, à la Carnegie Corporation, à l'Agence norvégienne de développement et de coopération (NORAD), à l'Agence Danoise pour le Développement International (DANIDA), au Ministère Français de la Coopération, au Programme des Nations-Unies pour le Développement (PNUD), au Ministère des Affaires Étrangères des Pays-Bas, à la Fondation Rockefeller, à FINIDA, à l'Agence canadienne de développement international (ACDI), à l'Open Society Initiative for West Africa (OSIWA), au TrustAfrica, à l'UNICEF, à la Fondation pour le renforcement des capacités en Afrique (ACBF) ainsi qu'au Gouvernement du Sénégal pour le soutien apporté aux programmes de recherche, de formation et de publication du Conseil.

Table des matières

| | |
|---|-----------|
| 1. Problématique | 1 |
| 2. Objectifs et question centrale de la recherche | 7 |
| 3. Méthodes, techniques de collecte et sites d'observation | 9 |
| Choix et caractéristiques des communes étudiées | 9 |
| Les techniques de collecte : la technique de l'entrevue | 15 |
| Les personnes interviewées | 16 |
| Les étapes du déroulement de la recherche | 16 |
| 4. Les résultats de la recherche sur l'appropriation des principes de bonne gouvernance budgétaire et la fiscalité | 17 |
| L'appropriation des principes d'information et de transparence budgétaire | 17 |
| <i>La valeur des principes</i> | 17 |
| <i>Niveau d'information et de transparence budgétaire</i> | 18 |
| <i>Les manifestations de la transparence</i> | 18 |
| <i>Les facteurs de la transparence</i> | 19 |
| <i>Conséquences positives/négatives en matière de gestion des affaires municipales</i> | 20 |
| <i>Proposition pour améliorer l'information et la transparence budgétaire</i> | 20 |
| L'appropriation du principe de la participation budgétaire | 22 |
| <i>Valeur accordée au principe de participation au processus budgétaire</i> | 22 |
| <i>Niveau de participation au processus budgétaire</i> | 22 |
| <i>Les manifestations de la participation au processus budgétaire</i> | 23 |
| <i>Les facteurs de la participation</i> | 23 |
| <i>Conséquences positives/négatives de la gestion des affaires municipales</i> | 24 |
| <i>Propositions pour améliorer la participation au processus budgétaire</i> | 24 |

| | |
|--|----|
| L'appropriation du principe d'imputabilité (obligation de rendre compte) | 26 |
| <i>Valeur accordée au principe d'imputabilité budgétaire.</i> | 26 |
| <i>Niveau d'imputabilité des communes</i> | 27 |
| <i>Les facteurs de l'imputabilité</i> | 28 |
| <i>Conséquences positives/négatives en matière de gestion des affaires municipales</i> | 28 |
| <i>Propositions pour améliorer l'imputabilité budgétaire</i> | 29 |
| <i>Conclusion et recommandation</i> | 31 |
| <i>Bibliographie</i> | 33 |
| <i>Annexes</i> | 35 |

1

Problématique

Le Burkina Faso a hérité de la période coloniale d'un système administratif centralisé, qui n'a pas fondamentalement été remis en cause par la plupart des régimes politiques qui se sont succédés. Il faut attendre l'avènement de la Quatrième République en 1991 au Burkina Faso pour voir s'amorcer un véritable processus de décentralisation du pays dont la traduction institutionnelle a été notamment l'adoption des textes d'orientation de la décentralisation en 1998 qui ont été révisés et refondus en décembre 2004 dans un Code général des collectivités territoriales. Le code consacre la décentralisation non seulement au niveau des treize (13) régions mais aussi au niveau des communes urbaines, et surtout au niveau des communes rurales correspondant aux espaces des 350 départements que comporte le pays. Il n'y a pas de subordination hiérarchique entre la commune et la région, et la commune apporte une contribution financière à hauteur de 3 pour cent de son budget pour les gros investissements régionaux.

Parallèlement, le gouvernement a adopté en 2000 une lettre de politique de développement rural décentralisé et met en œuvre, avec l'appui de ses partenaires, un programme national de développement rural décentralisé censé accroître la capacité des populations rurales à gérer leur propre développement et à faciliter l'émergence des communes rurales.

Sur le plan politique, l'organisation régulière d'élections municipales au Burkina sans discontinuer en février 1995, septembre 2000 et avril 2006 a permis de jeter les bases d'une démocratie locale pluraliste sur l'ensemble du territoire national. A lui seul, le parti au pouvoir a remporté 13 026 conseillers (sur un total de 17 874), soit 72,87 pour cent des élus, gère seul plus de 83 pour cent des communes urbaines (41 sur 49), et plus de 90 pour cent des communes rurales (272 sur 302), et la totalité des conseils régionaux à la faveur des municipales du 23 avril 2006.

Alors que la « démocratie de proximité » est censée recueillir davantage de soutiens de la part des populations locales, les observateurs ont noté, avec surprise, que les électeurs burkinabè avaient, dans leur majorité, boudé le scrutin du 23 avril 2006, sanctionné par un taux d'abstention record (50,88%), en comparai-

son aux taux d'abstention enregistrés aux élections municipales de 1995 (30,39%) et 2000 (33,98%). Pour beaucoup, ce taux d'abstention record témoigne d'un désintérêt des populations locales envers le processus de décentralisation, ce que réfutent d'autres analystes qui rendent les partis politiques responsables de cette situation. Quoi qu'il en soit, cette faible participation électorale représente un défi, dans la mesure où la démocratie et le développement au niveau local ne peuvent se consolider sans l'appropriation par les acteurs locaux (citoyens pris individuellement ou organisés à travers les différentes composantes de la société civile et les différents partis politiques locaux). Sur ce plan, l'analyse des processus budgétaires au niveau des collectivités territoriales permet d'appréhender le niveau d'appropriation de la décentralisation, de la démocratie et de la bonne gouvernance.

L'analyse du processus budgétaire permet en effet de mettre en lumière les deux enjeux majeurs que comporte la décentralisation, à savoir faire des collectivités territoriales des écoles de la démocratie et des leviers du développement à la base. Le premier défi exige que le fonctionnement des institutions locales reflète les principes cardinaux de la bonne gouvernance pour éviter qu'elle ne dégénère pas en décentralisation du despotisme et de la corruption au niveau local. Dans cette perspective, le processus budgétaire devra se caractériser essentiellement par :

- la participation des populations locales ;
- l'information des populations locales et la transparence dans la gestion du budget ;
- l'obligation pour les autorités locales de rendre compte de leur gestion aux populations.

Le second défi exige des collectivités territoriales qu'elles adoptent et mettent en œuvre des plans de développement local réalistes avec l'appui des populations locales, du secteur privé, de la société civile et des différents partenaires au développement.

L'adoption et l'exécution des budgets et des plans de développement locaux en particulier sont autant d'occasion pour les acteurs locaux pour s'exprimer ; d'autant que les séances du conseil municipal sont publiques et les délibérations portées à la connaissance du public par voie d'affichage. Selon l'article 11 du code général des collectivités territoriales, les populations locales ont droit à l'information sur la gestion des affaires locales. Ce droit peut s'exercer par :

- les débats publics sur les projets et programmes locaux de développement et sur les grandes orientations du budget local;
- la mise à la disposition des personnes physiques ou morales du budget et des comptes des collectivités locales ;
- le droit pour toute personne d'obtenir à ses frais, copies desdits documents auprès du Président du conseil de la collectivité ou de tout service public habilité ;

- l'accès du public aux séances des conseils des collectivités locales, à l'exception de celles tenues à huis clos ;
- la publication des délibérations du conseil et des actes des autorités locales relatives au budget, à la création des établissements publics locaux, aux emprunts, à la coopération décentralisée, aux accords passés avec l'Etat ou avec des partenaires extérieurs.

Par ailleurs, le conseil de la collectivité locale peut créer des organes de concertation sur tout problème d'intérêt local concernant tout ou partie du territoire de la collectivité, comprenant notamment des représentants de la société civile, des autorités coutumières et religieuses, des personnes ressources. Enfin, il faut rappeler qu'au cours du premier trimestre de chaque année, le maire rend compte au conseil municipal par un rapport spécial de la situation de la commune sur les matières transférées, l'activité et le fonctionnement des différents services de la commune et des organismes relevant de celle-ci, l'état d'exécution des délibérations du conseil, la situation financière de la commune (article 250 du code).

C'est également une opportunité pour les acteurs sociaux d'entendre les élus locaux et de faire, plus tard, des propositions constructives pour la bonne marche de la commune, d'autant que la séance est publique. Le respect des principes de bonne gouvernance permettra aux conseils municipaux de ne pas sombrer dans l'ivresse du pouvoir et d'échapper au couperet de l'Etat central, qui s'est réservé le droit de sanctionner collectivement des conseils élus par les populations locales à travers la dissolution.

Le processus de décentralisation en cours au Burkina Faso comporte de nombreuses forces et faiblesses, ainsi que des atouts, qui ont été identifiés par les participants au forum national sur la gouvernance qui s'est tenu à Ouagadougou du 16 au 17 Août 2007, en prélude au 7^e Forum africain sur la gouvernance (FGA), qui se devait se tenir du 24 au 26 octobre 2007 à Ouagadougou au Burkina Faso. Parmi les forces, les participants ont cité, entre autres, l'ancrage constitutionnel de la décentralisation marquant la volonté politique et constituant une garantie, l'adoption d'un code général des collectivités territoriales permettant la communalisation intégrale de sorte que l'ensemble de la population peut être concernée par la décentralisation, la mise en place d'organes délibérants fonctionnels au niveau de toutes les communes, la disponibilité des services d'appui technique. Le processus de décentralisation souffre cependant de nombreuses faiblesses au nombre desquelles :

- la méconnaissance de la décentralisation par les populations, la compréhension diversifiée du concept par les acteurs ;
- des conseillers municipaux non suffisamment représentatifs et limités dans la compréhension de leurs missions ;
- un contexte général de pauvreté engendrant des problèmes de mobilisation des ressources ;

- l'insuffisance des ressources financières et humaines ;
- la mise à disposition tardive des subventions ;
- l'analphabétisme des élus locaux et la méconnaissance de leurs rôles ;
- la difficile collaboration entre certains préfets et maires ;
- l'absence ou le retard d'une déconcentration conséquente qui accompagne la décentralisation, notamment la non effectivité des délégations de pouvoirs aux représentants de l'Etat pour éviter les longs déplacements à Ouagadougou pour toutes pièces administratives (autorisation d'achat d'arme par exemple) ;
- la faible volonté politique d'aller contre les forces de l'inertie ;
- le statut de bénévole des élus locaux, notamment des maires ne favorisant pas leur disponibilité et leur efficacité ;
- l'ignorance des compétences locales, notamment les personnes ressources de tous profils existant parmi les ressortissants des communes par exemple ;
- les outils de planification non encore mis à la disposition des élus locaux ;
- la faible capacité de gestion des élus locaux ;
- les disparités régionales ;
- la faible représentation des femmes au sein des conseils municipaux et surtout aux postes de maires ;
- la non prise en compte des besoins spécifiques des femmes, les distances à parcourir pour siéger au conseil, les pesanteurs socioculturelles en défaveur de la femme.

Ces faiblesses aggravent les appréhensions qui prennent leurs sources dans les risques de la difficile cohabitation entre les Conseils villageois de développement (CVD) et les conseillers municipaux exclus de participation au bureau du CVD, dans les risques d'accentuation des disparités régionales, dans la tentation d'aller trop vite et à considérer la décentralisation comme une panacée, au risque de compromettre ses chances de succès.

Pour sa part, le Centre pour la gouvernance démocratique (CGD), en vue de contribuer au renforcement de la gouvernance locale, a adopté et mis en œuvre, au cours de la période 2004-2007, un programme de renforcement des capacités des acteurs locaux, en particulier en matière budgétaire.

C'est dans ce cadre que plusieurs sessions de formation ont été organisées par le CGD au profit d'organisations de la société civile issues de différentes communes plus particulièrement dans le domaine de l'analyse des budgets locaux, et au profit de conseils municipaux en matière de gouvernance budgétaire. En juin 2005, le CGD, en collaboration avec IDASA, a mené une étude pour évaluer la participation des OSC au processus budgétaire communal et la transparence de celui-ci. Le but ultime recherché étant d'impliquer les OSC dans les processus budgétaires locaux.

Ainsi, les OSC ont eu à administrer un questionnaire¹ d'une trentaine de questions sur le processus budgétaire communal. Cet exercice avait pour but principal de diagnostiquer la pratique budgétaire sur le terrain communal à travers les quatre phases du processus (formulation,² vote,³ mise en œuvre,⁴ évaluation⁵) afin de faire la lumière sur la réalité du processus. Plus précisément, le but du questionnaire était d'appréhender le niveau de transparence du processus budgétaire tel qu'il est vécu dans la commune, ainsi que le degré d'implication de la société civile locale dans cet important processus. Les résultats de cette étude montrent que d'une manière générale, les quatre phases du processus budgétaire communal (élaboration, adoption, mise en œuvre, évaluation) semblent fermées à la société civile, et réservées aux acteurs « traditionnels » que sont les responsables communaux et les autorités administratives déconcentrées. En effet, le processus budgétaire semble « verrouillé » par les textes. De façon plus analytique, on peut noter le déficit de capacité des OSC, ce qui s'est ressenti dans la conduite du questionnaire (mauvaise assimilation de certaines questions par des enquêteurs eux-mêmes, etc.). La perte de vue des éléments (transparence et participation) recherchés à travers le questionnaire s'est ressentie dans la rédaction de certains rapports. Une partie non négligeable de la population, des autorités locales et des membres des OSC eux-mêmes ignorent les règles du processus budgétaire, faute d'informations suffisantes.

Les séances des conseils municipaux sont, en règle générale, peu suivies par le public et le Code général des collectivités territoriales (CGCT) qui régit tout le processus de la décentralisation au Burkina Faso n'est pas encore assimilé par la plupart des acteurs locaux. Cela est également remarquable au niveau de certains conseillers municipaux,⁶ même s'ils semblent être en nombre réduit. Par ailleurs, les dispositions de la loi (CGCT) ne permettent pas encore de façon formelle l'implication réelle des OSC dans le travail budgétaire de la commune : les OSC peuvent faire des propositions aux conseillers municipaux en dehors des séances du conseil, mais elles assistent à celles-ci en tant que simples observatrices.

Dans l'ensemble, il existe quelques rares dispositions qui permettent aux OSC d'assister aux séances des conseils municipaux (article 11 du CGCT, par exemple). Le processus budgétaire communal est mis en œuvre selon un calendrier établi par les textes. Ce calendrier est respecté et les grandes lignes du budget (priorités, déroulement, acteurs principaux, ...) sont définies par une circulaire budgétaire.

Il a été noté une franche collaboration des autorités municipales avec les OSC dans le déroulement du questionnaire, leur intérêt a été également perçu lors des différentes restitutions.⁷ Dans certaines communes, il existe déjà des espaces de collaboration entre autorités et OSC pour débattre de budget et de questions de développement plus généralement. Dans d'autres communes,⁸ les autorités organisent des rencontres pour recueillir les avis des différentes couches sociales sur le budget à venir. Dans la plupart des communes, le calendrier du processus budgétaire

taire est publié et respecté. La contribution des OSC est demandée dans quelques rares localités.⁹ Des rapports d'exécution des budgets sont faits et publiés. Mais ce n'est pas le cas dans toutes les communes interrogées, ce qui ne permet pas aux OSC de suivre la mise en œuvre de ces budgets.

Notes

1. Ce questionnaire est largement inspiré du questionnaire sur le budget de l'Etat élaboré par International Budget Project (IBP), basé à Washington DC aux Etats-Unis.
2. 6 questions
3. 6 questions
4. 7 questions
5. 11 questions
6. Kaya, etc.
7. Par exemple Ziniaré, Koudougou
8. Banfora, Koudougou...
9. Ziniaré...

2

Objectifs et question centrale de la recherche

Le présent rapport s'inscrit dans le cadre du projet de recherche sur la décentralisation, qui a pour but d'analyser l'appropriation de la décentralisation par les communautés locales. C'est dans cette perspective que nous avons proposé d'analyser l'appropriation de la gouvernance budgétaire par les acteurs locaux (autorités locales, partis politiques, citoyens et société civile) dans des communes rurales. La commune rurale est un regroupement de villages qui a une population d'au moins cinq mille (5 000) habitants et dont les activités économiques permettent de générer des ressources budgétaires propres annuelles d'au moins cinq millions (5 000 000) de francs CFA.

Conformément aux principaux objectifs du projet, il s'agissait :

- d'entreprendre des études de cas dans quelques communes rurales en vue d'identifier les différentes formes d'appropriation du processus budgétaire ;
- d'analyser les facteurs explicatifs du niveau d'appropriation à travers les pratiques locales ;
- d'identifier à travers ces pratiques celles susceptibles de favoriser une meilleure appropriation de la gouvernance budgétaire ;
- de formuler pour les décideurs et tous les acteurs concernés des propositions susceptibles d'éclairer leurs décisions.

La question centrale était de déterminer, sur la base de l'observation et de l'analyse des pratiques locales, dans quelle mesure (quel degré), sous quelles formes et selon quelles modalités, les populations rurales s'approprient-elles la gouvernance budgétaire et quelles sont les incidences de cette appropriation sur la gouvernance locale.

Les questions subsidiaires découlant de cette question centrale sont les suivantes :

1. Quelles sont les différentes formes d'appropriation par la société civile ?
2. Comment et par quel mécanisme se manifeste le processus d'appropriation ?
3. Comment mesurer le degré d'appropriation de la gouvernance budgétaire par les citoyens ?
4. Comment évaluer l'impact de l'appropriation sur la gouvernance locale ?

Notre recherche a mis l'accent ici sur une dimension particulière de la gouvernance, à savoir la gouvernance budgétaire. Ce choix peut s'expliquer par la triple importance politique, économique et sociale du budget communal, à la fois :

- instrument politique, acte fondamental par lequel les communes mettent en exécution leur programme politique ;
- instrument économique traduisant et précisant les orientations économiques de la commune
- instrument d'intervention sociale de la commune lui permettant de jouer un rôle de régulateur en recherchant l'équilibre social en faveur notamment des couches sociales défavorisées.

Suite aux élections municipales du 23 avril 2006, on a assisté à la mise en place des conseils municipaux et à l'élection des maires des communes urbaines et rurales. A la fin de l'année 2006, toutes les communes avaient déjà adopté leurs budgets, conformément à la législation en vigueur. Au niveau de la collectivité territoriale, le système budgétaire doit en particulier respecter un certain nombre de principes à savoir, *l'annualité, l'équilibre, l'universalité, l'unité et la spécialité*. Ces cinq principes régissent le budget en assurant une gestion claire, méthodique et régulière des deniers publics et doivent être pris en compte par les autorités locales politiques et administratives, sous peine de voir le budget faire l'objet d'un refus d'approbation par l'autorité de tutelle. Dans ce sens, l'appropriation des principes budgétaires n'est plus une option, une faculté, mais plutôt une obligation en raison des mécanismes de contrôle et d'approbation existants.

Tout de même c'est surtout l'appropriation, c'est-à-dire l'intériorisation des principes et valeurs de bonne gouvernance budgétaire par les citoyens, l'exercice des droits et devoirs qui en découlent, qui ont retenu surtout notre attention. Sur ce plan, il s'agissait de mettre l'accent sur les possibilités qu'offre la décentralisation, les droits qu'elle reconnaît aux citoyens, leur permettant de s'informer et de demander des comptes aux autorités locales, notamment en ce qui concerne la façon dont elles utilisent et gèrent les ressources des contribuables.

La recherche a été menée sur la base des hypothèses suivantes : le degré d'appropriation dépend :

- du niveau d'information, de connaissance des principes et valeurs de la gouvernance budgétaire ;
- de la perception du lien entre les principes et valeurs de la gouvernance et la situation personnelle et de la communauté ; autrement dit, de l'intérêt pratique des principes et valeurs de la bonne gouvernance ;
- des demandes d'imputabilité formulées par les citoyens envers les autorités locales ;
- du temps mis pour l'appropriation : plus le processus s'inscrit dans la durée, plus le degré d'appropriation est élevé.

3

Méthodes, techniques de collecte et sites d'observation

Choix et caractéristiques des communes étudiées

La recherche a été conduite dans trois communes de la région des Hauts-Bassins (Ouest) dont le chef-lieu est Bobo-Dioulasso, la seconde ville du Burkina Faso. Initialement, il était prévu que la collecte des données s'effectue dans quatre (4) communes qui illustrent la problématique et les hypothèses de la recherche, communes choisies selon les modalités suivantes :

- Ouargaye, une petite commune urbaine ayant au moins cinq ans d'exercice et ayant bénéficié d'actions d'information, de formation, de sensibilisation sur le processus budgétaire ;
- Bama et Toussiana, deux communes rurales nouvelles (mises en place au lendemain des municipales du 23 avril 2006) ayant bénéficié d'actions d'information, de formation, de sensibilisation sur le processus budgétaire ;
- Dourtenga, une commune rurale nouvelle n'ayant jamais bénéficié d'actions d'information, de formation, de sensibilisation sur le processus budgétaire.

Pour des raisons diverses, il n'a pas été possible d'étudier les communes de Ouargaye et de Dourtenga qui avaient été identifiées. Nous avons cependant substitué à la première une autre petite commune urbaine répondant aux mêmes caractéristiques : avoir au moins cinq ans d'exercice et bénéficié d'actions d'information, de formation, de sensibilisation sur le processus budgétaire. Deux autres communes ont aussi été étudiées, celles de Bama et de Toussiana.

Quant au choix d'une commune rurale nouvelle n'ayant jamais bénéficié d'actions d'information, de formation, de sensibilisation sur le processus budgétaire, nous avons finalement décidé de ne pas l'inclure dans l'échantillon. Les raisons de

ce choix sont liées à des contraintes de temps et de calendrier. De plus, pour des raisons d'ordre pratique, Bama, Toussiana et Houndé sont situées dans la même zone géographique (l'ouest du Burkina Faso), ce qui facilitait les déplacements et le déroulement rapide de la collecte, Ouargaye et Dourtenga étant situées à l'opposé, à l'Est du pays, plus exactement au Centre-Est.

Ainsi, les trois communes étudiées ont la caractéristique d'avoir bénéficié d'actions de formation de notre Centre pour la gouvernance démocratique (CGD) sur la gouvernance locale au cours du mois de Mars 2007. Au cours des formations, les principaux piliers de la gouvernance démocratique ont été traités, notamment :

- la gouvernance politique locale pour expliquer le processus de prise de décisions dans l'exercice d'une gestion démocratique locale et les rôles et responsabilités des acteurs ;
- la gouvernance administrative locale pour expliquer la gestion des services publics locaux, la gestion de l'état civil au niveau local, la gestion des ressources humaines dans une administration locale ;
- la gouvernance économique locale pour éclairer sur quelques démarches en matière de mobilisation des ressources internes et externes au niveau local, en matière de gestion du patrimoine foncier communal et en matière de gestion de projets de développement ;
- la gouvernance budgétaire et financière pour expliquer les procédures de présentation du budget de la commune, l'élaboration et le vote du budget de la commune, l'exécution et le contrôle du budget communal ;
- un accent particulier a été mis sur le genre dans la gouvernance locale à travers la projection vidéo du film-théâtre sur la participation politique des femmes suivie de débats.

Les bénéficiaires étaient des acteurs locaux (conseillers municipaux, agents locaux ou membres d'OSC...) exerçant des responsabilités dans la conduite des affaires locales et manifestant un intérêt pour les problématiques de la gouvernance locale. Les conseillers municipaux étaient les plus nombreux (environ 4/5^e des participants).

Concernant la participation des femmes, on a pu noter la présence au cours des formations de 11 femmes sur 31 participants à Bama, 9 femmes sur 34 participants à Houndé et 12 femmes sur 37 à Toussiana. Les formations se sont heurtées à quelques barrières, dont notamment le niveau d'instruction relativement bas des bénéficiaires, et parfois, à des barrières linguistiques, certains participants ne maîtrisant pas la langue officielle. Ce qui a conduit les formateurs à recourir à des interprètes traducteurs et à simplifier leur discours. Il s'agit là d'une contrainte objective à l'appropriation de la décentralisation compte tenu du fait que la langue officielle de travail des communes demeure le français.

On a pu noter également qu'à la fin de la formation quelques changements commençaient à se produire au niveau des conseils municipaux, les participants ayant été éclairés quant à leurs rôles et responsabilités dont ils ont désormais une

meilleure perception. Ainsi, à la fin de la formation, poser des questions (redevabilité, imputabilité, obligation de rendre compte) sur l'action du Maire n'était plus un sujet tabou pour les conseillers souvent analphabètes, peu ou mal informés sur leurs responsabilités collectives et sur la collégialité des conseils municipaux ; le budget de la commune est dorénavant perçu comme un outil de gestion participative pour le développement et non plus comme le « monopole » du Maire et du receveur municipal ; les femmes sont davantage engagées et résolues à jouer leur partition. Certaines questions sont par ailleurs restées en débats, notamment celle relative à l'étendue et à la consistance du droit des citoyens à la participation. Doivent-ils seulement prendre part aux sessions du Conseil sans poser de questions et sans voix délibérative ? Doivent-ils passer par les conseillers pour poser des questions ? Sont-ils seulement observateurs ou ont-ils voix au chapitre sans droit de vote ? Les pratiques divergent selon les conseils municipaux et la question reste ouverte.

Il en est de même du chevauchement entre droit traditionnel et droit positif, notamment pour les matières relatives au foncier et au droit des personnes et de la famille (mariage).

La présente recherche s'est effectuée environ six mois après les formations réalisées par le CGD sur la gouvernance locale. Au cours de la collecte, la disponibilité et la coopération des enquêtés ont été notées au cours des entretiens.

Toutefois, certaines questions, en raison de leur caractère technique, semblaient difficiles à comprendre par certains interlocuteurs. Les communes qui ont fait l'objet de notre étude ont des caractéristiques qui leur sont propres et significatives pour une étude sur la décentralisation et plus précisément sur la gouvernance budgétaire.

Le transfert progressif de compétences et de ressources prévu par le code général des collectivités territoriales n'est pas encore effectif. Aussi, les conseillers s'organisent-ils à leur manière pour faire face aux attentes de la population. Avec la décentralisation intégrale, les préfets, naguère tout puissants dans les départements, ont vu leur rôle se réduire au profit des nouveaux maires avec lesquels la cohabitation est parfois difficile ; au point où certains maires suggèrent de plus en plus la suppression de ce poste. En matière d'approbation du budget, les préfets ont vu leur rôle d'autorité de tutelle leur échapper, au profit notamment de leurs supérieurs hiérarchiques immédiats (hauts-commissaires des provinces et gouverneurs des régions).

Le seul rôle qui n'est pas encore disputé au préfet reste, outre la coordination des services techniques implantés dans le département, la présidence du tribunal départemental dans la commune pour la résolution de certains litiges et la constitution des jugements supplétifs d'actes de naissance, les extraits de naissance relevant désormais de la compétence des maires. La commune de Toussiana est un regroupement de quatorze villages avec une forte densité de 14 845 habitants.

Elle est située à mi chemin entre Bobo-Dioulasso et Banfora les deux principales villes de l'Ouest du Burkina Faso et distante de cinquante kilomètres de la première et de trente kilomètres de la seconde.

Elle dispose d'un taux d'alphabétisation assez élevé et de plusieurs établissements secondaires. Cette commune bénéficie d'une pluviométrie assez abondante et développe une agriculture diversifiée. La population est très accueillante et ouverte et assoiffée d'apprendre. La commune compte huit partis politiques dont deux seulement sont représentés au conseil municipal à savoir le Congrès pour la démocratie et le progrès (CDP) et l'Union pour la République (UPR), avec une population totale de 14 845 habitants. Le conseil municipal compte 13 femmes conseillères sur 28 conseillers. Deux d'entre elles président des commissions. Les femmes participent activement au conseil avec souvent des revendications particulières liées au genre ou à des questions sociales.

Le maire, à la tête de la commune a de la chaleur humaine pour ses concitoyens. Il est disponible et intéressé, ce qui nous a permis de mener notre entretien sans difficulté. Le terme « décentralisation » semble assez bien approprié par les populations qui le désignent en langue locale jula en ces termes : « Ko Fanga Nana Sokono » (le retour du pouvoir au bercaïl) ou « Yere Ka Fangan » (notre pouvoir). Quant à la notion de gouvernance budgétaire, elle est appelée « Be Kane ta douKa blancora ». En matière de fiscalité, la commune de Toussiana dispose d'une matière imposable importante. De nombreux impôts et taxes sont prélevés sur divers revenus et activités.

Les différentes taxes payées par les contribuables de la commune de Toussiana sont :

- les taxes funéraires (20 000 F, montant auquel il faut ajouter 200 F de timbre à apposer sur la demande), pour une prévision en recettes pour l'année 2007 d'un montant de 100 000 F ;
- la taxe d'enlèvement de fruits (de 500 à 3 000 F en fonction du volume de fruits cueillis) ;
- la taxe d'abattage et de visite de viande (prévision en recettes de 50 000 F) ;
- la taxe sur les armes (prévision en recettes de 75 000 F) ;
- la taxe sur les charrettes (prévision en recettes de 100 000 F) ;
- la taxe sur le spectacle (prévision en recettes 200 000 F) ;
- la taxe de jouissance (prévision en recettes 2 578 250 F) ;
- la taxe sur la dégradation du domaine (prévision en recettes de 250 000 F) ;
- la taxe de résidence (prévision en recettes de 350 000 F) ;
- la taxe de marche (prévision en recettes de 300 000 F) ;
- les droits de stationnement (prévision en recettes de 120 000 F) ;
- les frais d'indication de parcelles (prévision en recettes de 100 000F).

Les différents impôts prélevés par la commune sont :

- la contribution du secteur informel (prévision en recettes de 3 000 000 F) ;
- la patente payée par les usines de séchage et pour les livrets de famille (prévision en recettes de 750 000 F).

Le budget primitif de la commune de Toussiana pour l'année 2007 est 20 040 119 F en recettes comme en dépenses. Le budget supplémentaire est de 14 320 119 F. La subvention de l'Etat accordée à la commune pour l'année en cours est de 7 441 194 F, subdivisée en deux volets :

- la dotation globale de fonctionnement d'un montant de 2 713 667 F (déjà reçu) ;
- la dotation d'investissement d'un montant de 4 727 527 (non reçu).

Ces différents impôts et taxes sont recouverts selon deux modalités : le recouvrement par des agents collecteurs de la commune qui se fait de façon régulière, et le recouvrement par le percepteur de la commune qui comprend également les contrôles et saisies. Ce recouvrement ne se fait pas sans difficulté. Si chez les contribuables fixes le civisme fiscal est assez appréciable, il n'en va pas de même chez les contribuables ambulants, qui sont presque insaisissables. Le taux de recouvrement était de 35 pour cent à la période de notre enquête mais il varie de 75 à 90 pour cent chaque année.

La commune de Bama, pour sa part, regroupe quinze villages et se situe à quarante kilomètres de Bobo-Dioulasso sur la route du Mali. C'est une nouvelle commune. Zone productrice de riz, elle est densément peuplée et son taux d'alphabétisation est moyen. Elle a pour maire un instituteur, très engagé pour la réussite totale de la décentralisation dans sa commune. Celle-ci est bénie par la nature puisqu'elle bénéficie d'une des meilleures pluviométries au Burkina. La commune compte 82 666 habitants dont 22 000 résident au chef-lieu, selon le recensement de 2004. En matière de fiscalité, la commune dispose d'une faible matière imposable.

Les taxes prélevées sont :

- le droit de marché fixé à 50 F par contribuable ;
- le droit de stationnement ;
- le droit d'abattage fixé à 100 F ;
- la taxe d'enlèvement du bois de chauffe fixé à 500 F ;
- les agrégats fixés à 6 000 F par an ;
- la taxe d'occupation du domaine public fixée à 250 F/m² ;
- la taxe sur la publicité fixée à 6 000 F ;
- la taxe sur le spectacle fixée à 2 000 F ;
- la taxe sur l'utilisation de l'eau fixée à 1 000 F /ha ;

- la taxe sur les armes fixée à 2 000 F pour ce qui concerne les armes à un coup et 5 000 F pour les autres ;
- la taxe sur les charrettes fixée à 1 000 F ;
- la taxe sur les moulins fixée à 25 000 F.

Quant aux impôts, ils concernent surtout la contribution du secteur informel. Le recouvrement de cet impôt relève de la compétence du percepteur de la commune, les taxes étant prélevées par des collecteurs. Ceux-ci rencontrent des difficultés de recouvrement liées à la réticence des contribuables à remplir leurs obligations fiscales. Le budget de la commune pour l'année 2007 est de 55 000 000 F en dépenses et en recettes, avec un recouvrement de 5 000 000 soit un taux d'environ 9 pour cent au moment de l'enquête. La subvention de l'Etat en dotation de fonctionnement et d'investissement s'élève à 27 000 000 F, mais ce montant n'était pas encore perçu.

La commune compte sept partis politiques dont deux sont représentés au conseil municipal, à savoir le CDP et l'Union des partis sankaristes (UPS). Le conseil compte 08 femmes sur 45 conseillers au total. Elles participent régulièrement aux sessions et exigent qu'un appui leur soit accordé en moyens de déplacement. La notion de décentralisation dans la commune de Bama est appelée en langue locale jula « Fanga Tlani » (le partage du pouvoir), et la bonne gouvernance « Yere Tali » (se prendre en charge soi-même, s'autogérer).

Quant à la commune de Houndé, c'est une commune urbaine qui est aussi le chef lieu de la province de Tuy. Elle compte 75 000 habitants et se situe sur la route nationale n°1 à environ 230 kilomètres de Ouagadougou la capitale et à une centaine de kilomètres de Bobo-Dioulasso capitale économique du Burkina Faso. Ancienne commune, elle a une expérience en matière de gestion budgétaire. Elle a vu ses compétences se multiplier en bénéficiant de formation sur le budget. Son maire est un enseignant de lycée. Zone industrielle et productrice de coton, la maîtrise du processus budgétaire revêt pour les autorités locales de cette commune une portée particulière compte tenu de l'importance relative du budget communal. En matière de fiscalité, les différentes taxes prélevées sont :

- la taxe d'abatage ;
- la taxe sur l'occupation du domaine public ;
- la taxe sur les produits pétroliers ;
- la taxe de résidence ;
- la taxe de jouissance ;
- la taxe sur les armes ;
- la taxe sur les charrettes.

Le budget de l'année 2007 est de 127 319 157 F. La subvention de l'Etat en dotation de fonctionnement est de 1 100 000 F et en dotation d'investissement de 17 000 000 F. Il existe également un reversement des taxes sur les produits pétro-

liers qui est de 4 500 000 F. Les différents impôts et taxes sont recouverts par le percepteur et des agents collecteurs. Le recouvrement se fait difficilement car les contribuables restent réticents.

Le taux de recouvrement était de 70 pour cent dans la commune de Houndé au moment de l'enquête. Trois partis politiques sont implantés dans la commune : le CDP, l'UPR et l'Alliance pour la démocratie et la fédération/Rassemblement démocratique africain (ADF/RDA). Le conseil municipal compte 43 membres dont 13 femmes. Celles-ci participent régulièrement aux sessions et débats budgétaires, mais ne formulent pas de revendications ou de propositions particulières liées au genre, aux questions sociales, par exemple.

En langue locale jula, la notion de décentralisation se traduit par « Fanga Nana Sokono » (le retour du pouvoir au berceau) et la notion de bonne gouvernance se traduit par « Yere Tali » (auto-gestion).

Dans l'ensemble des communes enquêtées, on constate que la taille du budget est proportionnelle au nombre d'habitants, mais surtout à la taille de l'assiette fiscale (ensemble des composantes de la matière imposable) et à la maîtrise de la technique fiscale. La population de chacune des trois communes dépasse largement la moyenne prévue par le code des collectivités territoriales pour la reconnaissance d'une entité comme commune. La représentation des femmes dans les conseils municipaux (environ 30%) est inférieure à la moyenne nationale (environ 35%).

Les techniques de collecte : la technique de l'entrevue

Les données ont été collectées sur la base d'entretiens individuels en français. La technique de l'entrevue a consisté en des entretiens avec une population cible sur la base d'un questionnaire, suivi de questions ouvertes portant sur les principes de la bonne gouvernance. Le questionnaire administré durant l'entretien a porté sur les principes de l'information et la transparence, de participation et d'imputabilité. Pour chacun de ces principes, il était demandé à l'interviewé de s'exprimer sur sa valeur, son importance, son niveau de mise en œuvre, ses manifestations, ses conséquences et sur les solutions possibles pour l'amélioration de sa mise en œuvre. Des questions spécifiques pour une appréciation globale du degré d'appropriation de la gouvernance budgétaire ont également été administrées au cours de l'entretien et portaient sur la connaissance des droits et devoirs de la population en matière de processus budgétaire et les textes juridiques les régissant.

Ces questions ont mentionné également la maîtrise du processus budgétaire et ont été adressées à des autorités de tutelle pour une appréciation générale du degré d'appropriation du processus budgétaire par les acteurs locaux.

L'objectif premier du questionnaire était d'amener l'interviewé à percevoir le sens de la question et de donner une réponse qui soit compréhensible et exploitable. Les données récoltées pour être utilisables, devaient et ont été recueillies dans une ambiance bon enfant et le sérieux nécessaires.

Les personnes interviewées

La population cible de notre enquête était composée d'élus locaux, de membres d'organisations de la société civile (OSC), de responsables locaux de partis politiques, de citoyens, d'autorités religieuses et coutumières et d'agents de la tutelle (voir en annexe liste des personnes rencontrées).

Les étapes du déroulement de la recherche

La collecte des données s'est effectuée sur 5 jours dont 4 jours de terrain et 1 jour de trajet. Nous sommes arrivés sur le terrain le 22 juillet 2007 dans la commune de Toussiana et avons commencé les entretiens le lendemain après avoir pris les dispositions nécessaires pour le bon déroulement de l'activité de collecte. Celle-ci a duré une journée pour la commune de Toussiana. Les entretiens se sont poursuivis le 24 juillet dans la commune de Bama et y ont duré une journée. Deux journées ont été nécessaires pour la commune de Houndé où les entretiens ont pris fin le 26 juillet 2007. Le dépouillement et la saisie des données récoltées ont commencé immédiatement après la fin des entretiens, dès notre retour à Ouagadougou, suivis du traitement et de l'analyse, en fonction des questions de la recherche.

4

Les résultats de la recherche sur l'appropriation des principes de bonne gouvernance budgétaire et la fiscalité

Les résultats présentés ici portent sur les perceptions par les enquêtés du degré d'appropriation des principes d'information et de transparence, de participation et d'imputabilité budgétaires, des principes de bonne gouvernance budgétaire qui se complètent et qui se renforcent mutuellement.

L'appropriation des principes d'information et de transparence budgétaire

L'appropriation de ce principe est ici appréhendée à travers la valeur qu'accordent les enquêtés à ce principe, le niveau de sa mise en œuvre dans la commune, ses manifestations, les facteurs susceptibles de l'entraver ou de le promouvoir, les conséquences positives ou négatives qui en dérivent, ainsi que les propositions que les enquêtés formulent pour améliorer l'information et la transparence budgétaire.

La valeur des principes

Au niveau de la commune de Toussiana, les enquêtés soulignent que le budget traduit la politique de l'institution communale. Au plan social, la transparence permet l'adhésion de la population. Dans ce sens, le Maire doit informer la population et le conseil municipal sur la gestion du budget de la commune. Pour ce faire, un suivi-évaluation est prévu afin de permettre aux populations et aux collaborateurs de suivre l'évolution du budget en recettes et en dépenses. Le budget étant un bien commun, il doit être géré dans la transparence. Le principe de l'information et de la transparence a donc une valeur capitale. L'information et la transparence dans la gestion du budget engendrent la participation active de la population. Elles sont et demeurent importantes dans toute activité humaine, soulignent les enquêtés.

Au niveau de la commune de Bama, les interviewés admettent que l'information et la transparence contribuent à l'amélioration de la gestion budgétaire. Elles garantissent la confiance de la population et la motivent à participer davantage. Pour un développement de la commune, l'information et la transparence apparaissent donc comme une nécessité. La gestion d'un bien public exige de l'information et de la transparence. L'argent étant « le nerf de la guerre », celui du développement local, il faut donc que la population en sa qualité de contribuable et bénéficiaire soit informée de la manière dont il est géré. Dans le cas contraire, la participation risquerait de prendre un coup.

Au niveau de la commune de Houndé, les interlocuteurs soulignent aussi que l'information et la transparence engendrent la participation et la confiance des citoyens. L'action collective populaire est conditionnée par l'information. Plus la population est informée, mieux elle agit. Le budget est un acte d'autorisation et de prévision donné par les élus lors d'une session budgétaire. Le receveur assure l'assistance technique aux élus pour leur permettre de prendre des décisions saines et convenables en connaissance du potentiel fiscal disponible et selon les priorités. L'information et la transparence permettent de lever les suspicions sur la gestion du budget et d'accroître la participation. Le principe de l'information et de la transparence est donc un principe à valeur cardinale dans le processus budgétaire.

Partout, dans les trois communes, l'importance du principe de l'information et de la transparence est reconnue de façon unanime. Son respect est une condition sine qua non de la participation selon de nombreuses personnes. Ce principe doit être aussi respecté par les élus pour combattre l'ignorance de la population et accroître sa participation.

Niveau d'information et de transparence budgétaire

L'ensemble des enquêtés affirme que l'information sur le budget ne circule pas suffisamment. Les populations n'étant pas conscientes de leur droit à l'information, certaines autorités profitent de leur ignorance pour dissimuler certaines informations relatives aux dépenses effectuées. Ce qui ne favorise pas la transparence de la gestion. Ce comportement s'expliquerait par le poids de la chefferie qui constitue un pouvoir local susceptible de gêner l'action des conseils municipaux ainsi que par le poids des habitudes de gestion solitaire, de non transparence et de refus de rendre compte qui ont caractérisé la gestion antérieure. Des efforts ont cependant été réalisés, mais demeurent insuffisants.

Les manifestations de la transparence

Dans la commune de Toussiana, les interviewés affirment que la gestion du budget en cours s'opère dans une transparence absolue due à une gestion rigoureuse du budget.

Cela se manifeste par la disponibilité du budget et des pièces transmises par le maire aux populations. Il y a suffisamment d'information et de transparence depuis l'élaboration du budget jusqu'à son exécution. L'ensemble des conseillers et des autorités a été informé de l'élaboration du budget. Des circulaires ont été adressées à tous les services pour faire le point de leurs besoins. Le budget a été adopté en session ainsi que le budget supplémentaire. Toutes les dépenses sont décidées en conseil municipal et le rapport du maire est porté à la connaissance du conseil. C'est l'information qui justifie la transparence. C'est pourquoi tous les quinze jours se tient une réunion pour rendre compte de l'évolution du budget.

Une rencontre est également organisée tous les trimestres avec les autorités coutumières et la jeunesse pour leur faire part de l'évolution du budget et des difficultés rencontrées. Des journées de sensibilisation sont organisées dans les quatorze villages au profit des populations dans les langues de leur choix. Mais beaucoup reste encore à faire pour qu'il y ait plus d'informations et de transparence dans la gestion budgétaire.

Au niveau de la commune de Bama, certains interlocuteurs ont souligné qu'il n'y avait pas assez d'information et de transparence. La raison de cette insuffisance est que la commune de Bama est nouvelle et vient de faire son entrée dans la décentralisation. Elle n'a pas encore entrepris suffisamment d'actions, ce qui limite le compte rendu de sa gestion budgétaire. Pour le moment, aucun reproche n'a été adressé aux élus. Le procédé le plus courant utilisé pour rendre compte à la population de la gestion du budget de la commune est celui d'envoi de missions d'information composées de conseillers municipaux dans leurs villages respectifs.

Au niveau de la commune de Houndé, les formations dont a bénéficié la commune ont permis d'améliorer la gestion de cette municipalité. La population est informée de la manière dont le budget de la commune est géré. Il n'y a pas de reproche à faire à l'endroit des élus. Les informations sont émises dans la transparence. Mais il y a encore des efforts à fournir pour qu'il y ait plus d'information et de transparence.

Les facteurs de la transparence

Les personnes enquêtées dans la commune de Toussiana estiment que la formation des autorités locales et la compétence des différents acteurs permettent à chacun de jouer son rôle dans la transparence. Les comptes rendus faits à la population permettent de mériter sa confiance. Le respect des principes de l'information et de la transparence par les autorités locales peut permettre à la population de s'approprier la décentralisation. C'est pour ces autorités un objectif à atteindre. Il faut que les populations se sentent concernées pour faire de la décentralisation une réussite, un facteur de développement local, car le manque d'information rend la population réticente à la participation.

Au niveau de la commune de Bama, les enquêtés affirment que le manque de moyen, d'équipement et de capacité financière ne facilite pas la diffusion de l'information dans la transparence. Le manque de volonté a aussi été soulevé par quelques uns. La décentralisation est perçue comme une chose nouvelle pour la commune, laquelle dispose d'un budget très faible. L'insuffisance de formation et le manque de techniciens ne permettent pas aux élus locaux de jouer efficacement leur rôle. Les qualités intrinsèques du Maire constituent un atout, mais le faible niveau des conseillers novices ne facilite pas l'appropriation des principes de la bonne gouvernance budgétaire.

Au niveau de la commune de Houndé, l'action du Maire, pédagogue de son état et soucieux d'informer et de communiquer est un atout pour réussir la gouvernance. Mais l'inexpérience des conseillers et leur faible niveau constituent un facteur négatif pour l'appropriation.

Conséquences positives/négatives en matière de gestion des affaires municipales

Les personnes interviewées dans la commune de Toussiana sont conscientes de la portée du principe de l'information et de la transparence. Elles reconnaissent que ce principe permet d'asseoir la confiance de la population, que l'information est un facteur de participation qui permet à la population de s'approprier plus vite le processus budgétaire.

Une gestion transparente permet aussi d'obtenir la confiance des bailleurs de fonds et prévient l'endettement. Elle promeut également le civisme fiscal des contribuables.

Au niveau de la commune de Bama, les interviewés reconnaissent que la violation du principe de l'information et de la transparence conduit à la mauvaise gestion. L'information et la transparence dans la crédibilité contribuent au développement économique et social et à l'ancrage de la démocratie dans la commune. Leur absence pèse négativement sur la participation et encourage l'incivisme.

Dans la commune de Houndé, les avantages de l'information et de la transparence ont été également soulignés : promotion et ancrage de la démocratie au niveau local, confiance de la population, exercice plus efficace par les acteurs locaux (techniciens et élus locaux) de leurs rôles respectifs.

Proposition pour améliorer l'information et la transparence budgétaire

Pour améliorer l'information et la transparence budgétaire, les interviewés de la commune de Toussiana en appellent au respect strict des textes qui régissent le processus budgétaire. Le maire, ordonnateur de la commune, doit être regardant sur ses décisions et recueillir l'avis des techniciens. La mise en place d'un système d'information comme la radio locale et la multiplication des circulaires sont re-

commandées. Les décisions touchant au budget pourraient être traduites et diffusées en langue locale, ce qui permettrait de faciliter l'appropriation par la population. Dans le même sens, il est aussi et surtout recommandé de former davantage et recycler les acteurs locaux et sensibiliser la population.

Au niveau de la commune de Bama, il est aussi recommandé de sensibiliser la population afin qu'elle connaisse son rôle à jouer dans le processus budgétaire. La formation en technique de communication et de gestion des élus serait une solution idoine pour l'appropriation de la gouvernance budgétaire.

Les interviewés de la commune de Houndé recommandent eux de fixer des critères rigoureux pour le choix des candidats pour les prochaines échéances électorales, en vue de permettre l'élection d'élus ayant un niveau suffisant pour jouer leur rôle. Il faut ensuite développer des actions de formation et d'information pour la population, les conseillers en particulier. Dans cette optique, l'alphabétisation des élus locaux devrait constituer une priorité.

Au total, l'ensemble des personnes interviewées reconnaît la valeur du principe de l'information et de la transparence budgétaire. Ce principe est d'une importance capitale dans le processus budgétaire. Il doit être garanti pour produire ses effets. La participation de la population résulte de l'information et de la transparence budgétaire. Les manifestations de l'information et de la transparence sont multiples. Elles sont, entre autres, la disponibilité des documents sur le budget, la distribution des circulaires, les réunions et campagnes d'information, le procédé du mandat, c'est-à-dire d'envoi de missions d'information composées de conseillers et les débats budgétaires en conseil municipal. Les facteurs susceptibles de promouvoir la mise en œuvre efficace du principe d'information et de transparence seraient les formations dont les retombées bénéfiques ont déjà été expérimentées par certains acteurs locaux, la volonté de réussir la décentralisation et les capacités propres des maires en particulier et des conseillers municipaux en général. A l'opposé, l'inexpérience des conseillers, leur faible niveau, la méconnaissance, la violation des textes et la mauvaise volonté de certaines autorités sont autant d'entraves à la mise en œuvre efficace du principe de l'information et de la transparence.

Les avantages du respect du principe de l'information et de la transparence sont multiples, positives et négatives. Les conséquences positives qui peuvent en découler sont : la participation et la confiance de la population et des bailleurs de fonds, l'appropriation plus accélérée du processus budgétaire, le civisme fiscal et l'ancrage de la démocratie locale, la conscientisation de la population, la facilitation de la gestion budgétaire, l'adhésion de la population, le développement de la commune.

Les conséquences négatives sont tout aussi nombreuses : l'incivisme fiscal, le blocage des institutions locales, la baisse de la participation, le sous-développement de la commune.

Les propositions pour une amélioration de l'information et de la transparence se résument pour l'essentiel en la formation et la sensibilisation des acteurs locaux et des populations. L'accroissement des moyens et techniques de communication, le respect des textes, l'intégration des langues locales, la révision du choix des candidats, l'alphabétisation semblent des solutions idoines pour une amélioration de l'information et de la transparence.

L'appropriation du principe de la participation budgétaire

L'appropriation du principe de la participation budgétaire est ici appréhendée à travers la valeur qu'accordent les enquêtés à ce principe, le niveau de sa mise en œuvre dans la commune, ses manifestations, les facteurs susceptibles de l'entraver ou de le promouvoir, les conséquences positives ou négatives qui en dérivent, ainsi que les propositions que les enquêtés formulent pour améliorer la participation budgétaire.

Valeur accordée au principe de participation au processus budgétaire

Au niveau de la commune de Toussiana, les enquêtés soulignent que la participation occupe une place très importante dans le processus budgétaire. Le budget ne doit pas être l'affaire du maire et des conseillers seuls.

Il faut aussi et surtout la participation de la population et ce, durant tout le processus budgétaire. Elle peut être financière, physique ou morale.

Au niveau de la commune de Bama, les enquêtés soulignent que la participation est nécessaire pour que chaque citoyen de la commune puisse jouer pleinement son rôle. Elle contribue au développement de la commune lorsqu'elle est active. Le budget doit être l'affaire de toute la population. Les citoyens doivent donner le meilleur d'eux-mêmes avant de demander de l'aide extérieure. La participation contribue à former la conscience citoyenne et garantit l'information de la population.

Au niveau de la commune de Houndé, il a été souligné qu'il n'y a pas de budget conséquent sans la participation. Les populations doivent participer pour s'informer et se former. Ce faisant, elles contribuent au développement de la commune. La sensibilisation et l'information permettent aux populations de participer davantage. L'élaboration et l'exécution du budget requièrent la participation de toute la population.

Niveau de participation au processus budgétaire

Au niveau de la commune de Toussiana, la participation, selon les enquêtés, est conditionnée par une bonne information et la sensibilisation. Elle est incontournable pour faire du processus budgétaire une œuvre communautaire. Les mêmes observations ont été faites dans la commune de Bama et dans celle de Houndé.

Les manifestations de la participation au processus budgétaire

Comment se manifeste la participation au processus budgétaire dans la commune de Toussiana ? Elle s'y manifeste à travers la participation des conseillers municipaux aux sessions municipales, aux réunions et les questions posées. Mais les enquêtés admettent que la participation n'est pas encore suffisante. De plus, la population n'a pas pris l'habitude de participer aux sessions municipales. Il en résulte que de nombreuses taxes restent encore non perçues malgré l'ancienneté de la commune. Toutefois, lorsqu'il y a l'information, la population accepte de s'acquitter de ses obligations.

Au niveau de la commune de Bama, la participation est jugée encore insuffisante, y compris pour les réunions. Les contribuables s'acquittent difficilement de leurs obligations fiscales. Les personnes âgées participeraient davantage. La population n'ayant pas encore compris le bien fondé de la décentralisation, elle attend la satisfaction de ses besoins de la part de l'administration au lieu de s'organiser pour se prendre en charge. Au niveau de la commune de Houndé, la participation n'est pas jugée à la hauteur des attentes. Elle reste encore timide. Certains interlocuteurs ont mentionné que le comportement de l'ancien maire qui s'était caractérisé par des abus et des dérives avait porté un coup dur à la participation de la population.

Celle-ci aurait perdu confiance et cultivé l'incivisme sous le règne de l'ancienne équipe municipale. Le nouveau conseil municipal s'attellerait cependant à redresser la barre en regagnant la confiance de la population. Mais la mauvaise volonté des partisans de l'ancienne équipe ne lui faciliterait pas la tâche de mobilisation de la population.

Les facteurs de la participation

Les personnes interviewées au niveau de la commune de Toussiana affirment que la transparence de la gestion justifie la forte participation de la population. Mais le sens de la décentralisation échappe encore à la population et son analphabétisme ne favorise pas la compréhension. Elle reste dans une position attentiste vis-à-vis du maire. Les sessions d'information organisées ont permis toutefois une prise de conscience de la population. Les différentes formations organisées par le Centre pour la gouvernance démocratique (CGD) sont venues apporter un peu de lumière aux conseillers bénéficiaires.

Dans la commune de Bama, les interviewés ont souligné que les contribuables n'ont pas les moyens de s'acquitter de leurs obligations fiscales. Le sens de la décentralisation et le rôle de citoyen ne sont pas encore bien maîtrisés par les populations.

La jeunesse ne s'intéresse pas assez à la chose publique. Le taux d'analphabétisme reste très élevé et le faible niveau d'instruction ne favorise pas la participation active de la population.

Au niveau de la commune de Houndé, le sous-développement de la commune, l'incivisme, l'incompréhension et l'analphabétisme ont été cités comme des facteurs explicatifs de l'insuffisance de la participation. Le changement de parti politique à la tête de la commune aurait également influencé négativement la participation en raison de la mauvaise volonté des partisans de l'ancienne équipe municipale.

Conséquences positives/négatives de la gestion des affaires municipales

Les interlocuteurs de la commune de Toussiana affirment que la participation effective de la population peut stimuler le développement de la commune et l'attraction des investisseurs. Il n'y a pas de développement sans la participation. On ne peut pas réaliser des projets dans une commune sans la contribution de sa population. L'information est à la base de la participation et lorsque celle-ci manque celle-ci diminue.

Les interviewés de la commune de Bama ont souligné aussi que la participation permet de responsabiliser, de mobiliser, d'engager et d'auto discipliner l'ensemble des citoyens de la commune. Elle a pour conséquence le développement de la commune, des réalisations en réponse aux attentes des populations.

Les répondants de la commune de Houndé reconnaissent aussi que la participation a pour conséquence le développement. Elle contribue à l'autodiscipline et à l'engagement de la population. Avec la participation, il y a une meilleure compréhension de la population, les interpellations se multiplient vis-à-vis des élus. C'est la participation qui fait accroître les ressources du budget communal.

Elle rend crédible le budget, permet la réalisation de la politique de l'institution communale, ainsi qu'une prise de conscience des citoyens sur la réalité des ressources, de la gestion budgétaire et comment générer davantage de ressources.

Propositions pour améliorer la participation au processus budgétaire

Que faire pour améliorer la participation au processus budgétaire ? Au niveau de la commune de Toussiana, la formation, l'existence d'une volonté politique, le recyclage des autorités sont présentés comme des ingrédients pour l'amélioration de la participation. La sensibilisation permet à la population de mieux comprendre le bienfait de la décentralisation. L'information, les conférences, les causeries débats et les pièces de théâtre pourront bien jouer le rôle de sensibilisation.

Les formations doivent s'étendre aux organisations de la société civile pour les amener à comprendre et participer plus activement.

Au niveau de la commune de Bama, la sensibilisation à travers les forums, les formations, les échanges avec la population sont suggérés comme solutions pour améliorer la participation de l'ensemble des citoyens. Il faut permettre à chaque citoyen de participer à la hauteur de ses moyens. Les moyens logistiques de com-

munication permettront aux conseillers d'être en contact permanent avec les populations. Les autorités doivent communiquer et servir de modèles de conduite et rendre compte régulièrement de leur gestion aux populations. Il convient aussi d'organiser les secteurs d'activités, de mener des campagnes de sensibilisation et appuyer les organisations de la société civile pour leur permettre de s'impliquer davantage dans le processus budgétaire.

Les interviewés de la commune de Houndé, eux, recommandent de mettre l'accent sur l'information, qui est un facteur déterminant pour la mobilisation de la population, de leur participation.

Il faut multiplier les campagnes de sensibilisation de la population à travers les médias, les forums, les spots publicitaires pour stimuler la participation citoyenne. La formation des élus leur permettra également de mieux jouer leur rôle.

Au total, les personnes enquêtées reconnaissent dans leur ensemble que le principe de participation au processus budgétaire est d'une valeur cardinale pour l'appropriation des principes de la bonne gouvernance. C'est la participation qui alimente le budget de la commune, qui doit être l'affaire de tous les citoyens. La participation peut être multiforme. Elle peut être financière, physique ou morale. Le budget est un bien commun, alimenté par les contributions des citoyens. Par conséquent, chacun d'entre eux doit se sentir concerné. Sans une bonne information de la population, on ne peut espérer un niveau de participation appréciable. La participation est d'une importance capitale pour le développement de la commune. Elle se manifeste par une bonne participation de l'ensemble des élus et responsables locaux aux réunions et sessions municipales.

Toutefois, au niveau de la population, le civisme demeure insuffisant et la participation reste encore timide. Les populations n'ont pas encore pris l'habitude de participer aux réunions et d'assister au conseil municipal. Pour remédier à ces lacunes, il convient de multiplier les formations, de susciter la prise de conscience de la part des populations et assurer une bonne formation des élus pour une meilleure maîtrise du processus budgétaire. Cependant, le fort taux d'analphabétisme, l'insuffisance de l'information et la transparence, le jeu politique politicien et le manque de moyens ne permettent pas toujours une participation satisfaisante de la population.

D'une manière générale, les responsables des organisations de la société civile enquêtés semblent conscients de l'existence du droit de la population à la participation et à l'information. Mais peu sont capables de citer le texte juridique qui le consacre, en l'occurrence le code général des collectivités territoriales de 2004 en son article 11.

De nombreux acteurs de la société civile ne savent pas qu'ils peuvent assister aux séances du conseil municipal, s'adresser aux élus, les interpeller. Quant aux citoyens ordinaires, le manque d'information ne leur permet pas non plus de connaître leurs droits et de remplir efficacement leurs devoirs citoyens. Aussi, ceux-ci restent-ils dans une position attentiste.

Les responsables de partis politiques semblent, eux, plus informés et la plupart ont accès aux documents budgétaires grâce aux conseillers municipaux quand ils ne sont pas eux-mêmes des élus locaux. Ils reconnaissent que l'ensemble des conseillers est impliqué dans le processus budgétaire, que les conseillers leur rendent compte régulièrement et les invitent à participer aux réunions. Ces responsables savent que le code des collectivités territoriales reconnaît aux populations le droit à l'information et à la participation. Ils disposent des documents budgétaires et certains ont déjà interpellé le maire sur l'élaboration et l'exécution du budget.

Pour leur part, les autorités de tutelle jugent dans l'ensemble le degré d'appropriation du processus budgétaire faible, en dépit des progrès en cours.

Les raisons tiennent selon elles à la mauvaise maîtrise des principes budgétaires, au manque de formation et à l'imprécision des textes qui consacrent la décentralisation. Leur appui aux autorités municipales est assuré, mais comporte des limites. Elles ne peuvent en effet s'immiscer dans la gestion des affaires municipales en dehors de ce qu'autorisent les textes.

L'appropriation du principe d'imputabilité (obligation de rendre compte)

L'appropriation du principe de l'imputabilité budgétaire est ici mesurée à travers la valeur qu'accordent les enquêtés à l'obligation de rendre compte, le niveau de sa mise en œuvre dans la commune, ses manifestations, les facteurs susceptibles de l'entraver ou de le promouvoir, les conséquences positives ou négatives qui en dérivent, ainsi que les propositions que les enquêtés formulent pour améliorer l'imputabilité budgétaire.

Valeur accordée au principe d'imputabilité budgétaire.

Dans la commune de Toussiana, les interviewés ont souligné que toute gestion financière exige des comptes rendus. C'est en cela qu'elle a un sens. Le principe d'imputabilité est d'une importance cruciale dans le processus budgétaire. Il permet aux populations d'être informées de la gestion du budget. L'obligation de rendre compte s'applique à toute personne qui gère des deniers publics. Rapprocher l'administré de l'administration est un idéal à atteindre. Rendre compte permet à la population de savoir à quoi sert sa participation.

Dans la commune de Bama, les interviewés notent que l'obligation de rendre compte permet à la population de juger les élus et d'améliorer la gestion du budget. C'est en rendant compte que l'on découvre ses erreurs, ses droits et ses devoirs. Le principe d'imputabilité révèle l'honnêteté des autorités et permet à celles-ci de bénéficier de la confiance de la population, d'assurer la légitimité des élus, ce qui est un atout pour leur réélection aux prochaines échéances électorales. La transparence budgétaire exige des comptes rendus de la gestion du budget. L'imputabilité est perçue comme un moyen d'évaluation de l'évolution du niveau de développement de la commune.

Dans la commune de Houndé, les enquêtés soutiennent qu'il faut rendre compte pour solliciter davantage la participation de la population. L' élu qui rend compte de sa gestion à la population crédibilise son mandat municipal. Ce sont les comptes rendus qui permettent aux élus de bénéficier de la confiance de la population pour les prochaines échéances électorales. La gestion publique exige la transparence et oblige à rendre compte. Les agents du trésor sont tenus à cette obligation vis-à-vis du maire chaque mois. Ce dernier, à son tour, rend compte aux populations de la gestion du budget. Le principe d'imputabilité est cardinal et doit donc être respecté par les autorités locales.

Niveau d'imputabilité des communes

Dans la commune de Toussiana, l'imputabilité se manifeste à travers les vérifications inopinées et approfondies, le compte de gestion annuel. C'est le respect du principe d'imputabilité qui permet à la population de comprendre et de participer. Tous les interviewés attachent beaucoup d'importance à ce principe, quelle que soit la commune. Cependant, au niveau de la commune de Bama, le principe d'imputabilité ne semble pas encore bien compris selon les interviewés. Les autorités ne savent pas comment s'y prendre. Elles font de leur mieux mais beaucoup reste encore à faire pour renforcer l'imputabilité.

L'imputabilité, dans la commune de Toussiana, se manifeste également par des réunions qui sont convoquées après chaque session dans tous les villages pour rendre compte. L'application des textes, le rapport spécial du Maire, le compte administratif, l'engagement personnel des acteurs à informer la population de la gestion, permettent de dire que le principe d'imputabilité est assez respecté. La collaboration des différents membres des commissions, ainsi que les échanges permettent l'auto-contrôle. Mais dans l'ensemble, beaucoup reste encore à faire pour que l'imputabilité soit à la hauteur des attentes selon les interviewés. Il est prévu dans cette optique la mise en place de structures pour la promouvoir.

Au niveau de la commune de Bama, les enquêtés jugent que le principe d'imputabilité échappe encore aux élus. En l'état actuel du budget on peut dire qu'il y a suffisamment d'imputabilité car les élus font l'effort de rendre compte de ce qu'ils ont encaissé. La faiblesse du budget limite cependant la portée de ce principe selon les enquêtés.

Dans la commune de Houndé, les interviewés ont déploré que l'imputabilité se limite au conseil municipal. La population et les entreprises n'auraient pas suffisamment connaissance de la gestion du budget communal. Les comptes rendus sont réguliers au niveau du conseil municipal, mais les conseillers ne se sentiraient pas investis des pouvoirs nécessaires pour rendre compte à la population, préférant laisser ce rôle au maire.

L'envoi de missions d'information dans les villages constitue l'un des moyens utilisés pour rendre compte de la gestion. Mais la mise en place de ce mécanisme ne suffit pas pour assurer l'imputabilité budgétaire.

Les facteurs de l'imputabilité

Au niveau de la commune de Toussiana, les interviewés ont souligné que le respect du principe d'imputabilité se justifie par le fait que le budget est un bien public dont la gestion exige des comptes rendus. L'engagement des conseillers et leur organisation facilitent les comptes rendus. Mais l'influence des autorités traditionnelles souvent présentes dans les conseils municipaux jouerait négativement sur la crédibilité des acteurs locaux. Ainsi, les conseillers municipaux hésitent à s'adresser directement à la population et à développer des initiatives sans passer par l'autorité traditionnelle qui, de surcroît exerce un pouvoir local d'autant plus puissant qu'elle cumule la fonction de responsable local du parti majoritaire.

Au niveau de la commune de Bama, il a été souligné que l'insuffisance de la formation et le novisme des élus ne permettaient pas de maîtriser le processus budgétaire. La décentralisation est une chose nouvelle. La population ne l'a pas encore bien comprise et beaucoup de conseillers ne connaissent pas non plus leurs droits et devoirs.

Dans la commune de Houndé, l'imputabilité est perçue comme un devoir pour les élus. Mais le faible niveau des conseillers et la méconnaissance de leurs droits et devoirs ne leur facilitent pas la tâche. Les compétences personnelles du maire viennent combler un peu ce déficit, mais cela ne saurait suffire.

Conséquences positives/négatives en matière de gestion des affaires municipales

Les personnes interrogées dans la commune de Toussiana reconnaissent que le principe d'imputabilité a pour conséquence la participation effective de la population. Son respect permet de responsabiliser les autorités locales et de prévenir les dérives.

Dans la commune de Bama, le respect du principe d'imputabilité permettrait d'instaurer la transparence dans la gestion et accroître le niveau de la participation selon les enquêtés. L'obligation de rendre compte permet à la population de suivre l'évolution du processus budgétaire. La gestion anarchique cause des problèmes aux autorités alors qu'une gestion transparente encourage l'appropriation du principe.

Au niveau de la commune de Houndé, les interviewés considèrent que les comptes rendus de la gestion sont de nature à accroître les ressources du budget grâce à la participation active de la population, l'appropriation du processus budgétaire et la réduction de l'incivisme fiscal. L'imputabilité engendre la crédibilité des acteurs, la confiance et l'adhésion de la population.

Propositions pour améliorer l'imputabilité budgétaire

Que faire pour améliorer l'imputabilité budgétaire ? Pour les enquêtés de la commune de Toussiana, il convient de former les conseillers et recycler les différents acteurs pour leur permettre de bien jouer leur rôle. Les élus devraient, dans le même sens, tenir compte de la diversité de la population et la respecter dans toutes ses composantes dans la mise en œuvre du principe d'imputabilité.

Pour les enquêtés de la commune de Bama, il faut aussi former les élus pour leur permettre de mieux maîtriser le processus budgétaire, mettre les moyens à la disposition du conseil municipal pour son fonctionnement, sensibiliser les populations sur le bien fondé de la décentralisation, recruter des techniciens pour assister les conseillers, intensifier la communication entre les élus et la population, intégrer les langues locales comme langue de travail.

Au niveau de la commune de Houndé, les enquêtés soulignent qu'il est nécessaire de trouver des mécanismes pour rendre compte. Il faut sensibiliser la population et former davantage les élus. Il faut revoir à la hausse le niveau requis pour postuler au poste de conseiller municipal dans les années à venir.

Les élus doivent savoir qu'ils ont le devoir d'informer et de rendre compte de la gestion du budget à la population sans attendre que celle-ci leur demande des comptes.

Au total, le principe d'imputabilité est perçu par les enquêtés comme un principe essentiel en matière de gestion de budget. La gestion de la chose publique exige que des comptes soient rendus. Ce principe est le corollaire de celui de la participation. Le niveau d'imputabilité quoique non négligeable demeure encore insuffisant. Le principe d'imputabilité semble se manifester surtout à travers les séances de comptes rendus publiques, le respect des textes régissant le processus budgétaire, les comptes administratifs, les missions d'information et d'explication dans les villages. De nombreux facteurs ont favorisé la mise en œuvre du principe de l'imputabilité, parmi lesquels on peut citer les formations dont ont bénéficié les acteurs, l'application des textes, l'engagement et l'organisation des conseillers, le caractère public du budget. Mais il n'y a pas que des facteurs positifs car le faible niveau des conseillers, la faiblesse du budget, l'influence des chefferies traditionnelles jouent négativement sur l'appropriation du processus budgétaire.

Le principe d'imputabilité a pour conséquence la participation, laquelle permet d'accroître les ressources budgétaires et de stimuler le développement de la commune. Il crée la confiance entre élus et citoyens facilite l'adhésion de la population et aboutit à la bonne gouvernance. C'est pourquoi il est opportun d'intensifier les formations des élus et la sensibilisation de la population, d'assister financièrement et techniquement les nouvelles communes et intégrer les langues locales pour permettre aux conseillers à faible niveau d'instruction de bien jouer leur rôle. Les autorités locales des communes enquêtées souhaitent par ailleurs la restitution des résultats de la recherche. Une telle requête devrait être satisfaite afin de maximiser l'impact de la présente recherche.



Conclusion et recommandation

Les données collectées durant l'entretien permettent d'apprécier le degré d'appropriation des principes de la bonne gouvernance par les acteurs locaux. L'appropriation signifie l'intériorisation des principes et valeurs de bonne gouvernance budgétaire par les citoyens et l'exercice des droits qui en découlent. L'analyse du processus budgétaire visait à mettre en lumière les enjeux de la décentralisation, à savoir faire des collectivités territoriales des écoles de la démocratie ou des leviers du développement de base. Dans cette perspective, le processus doit se caractériser essentiellement par la participation des populations locales. Dans l'ensemble des communes qui ont fait l'objet de notre étude, il est unanimement reconnu que la population doit participer mais cette participation n'est pas encore suffisante. Le processus budgétaire devrait ensuite se caractériser par l'information de la population locale et la transparence dans la gestion du budget. Sur ce plan, l'importance de l'information et de la transparence sont reconnues dans les trois communes étudiées. Cependant, elles sont à un niveau inférieur aux attentes des populations pour leur permettre de s'approprier le processus budgétaire. Le processus budgétaire devrait enfin se caractériser par l'obligation pour les autorités de rendre compte de leur gestion aux populations. A Bama, Houndé et Toussiana, le principe d'imputabilité est jugé comme un facteur déterminant dans la gestion du budget communal. Pourtant, il y a encore du chemin à faire pour que ce principe devienne effectif.

Les raisons de l'insuffisance de l'appropriation de ces trois principes budgétaires dans les trois communes étudiées sont nombreuses et tiennent pour l'essentiel à l'insuffisance de la formation, au manque de moyens, à l'analphabétisme et au faible niveau des élus, au déficit de sensibilisation et de communication envers la population.

Remédier à ces insuffisances pourrait permettre l'amélioration de l'information et de la transparence, la participation et l'imputabilité, et partant, une meilleure et rapide appropriation de la gouvernance locale et de la décentralisation.

La fiscalité dans les communes de Toussiana, Bama et Houndé a une assiette assez riche. La matière imposable est similaire dans les trois communes et le taux de recouvrement évolue en fonction de l'ancienneté de la commune. Elle est

nettement élevée dans la commune de Houndé, moyenne à Toussiana et faible à Bama. Le système en vigueur au Burkina Faso est assez performant pour permettre d'asseoir une base fiscale abondante. Cependant, l'imprécision des domaines de compétence en matière budgétaire ne facilite pas la tâche des agents chargés du recouvrement et de la gestion des recettes.

En matière de contrôle de tutelle, on a pu constater sur le terrain que le rôle du préfet s'est réduit avec la décentralisation intégrale, notamment en matière budgétaire. Ce qui soulève la question même du maintien des préfets dans le système d'administration territoriale du Burkina Faso.

Bibliographie

- Augustin Loda, 2005. La transparence et la participation budgétaire au Burkina Faso, in Marritt Claassens and Albert Van Zyl, Transparence et participation budgétaire, Cape Town, IDASA.
- KIT, 2004. Financer la décentralisation rurale : taxes et impôts à l'échelle locale au Bénin, Burkina Faso et Mali, Amsterdam, KIT Bulletin n°357.
- Pierre Muller et Yves Surel, 1998. L'analyse des politiques publiques, Paris, Montchrestien.
- PNUD, 2000. Rapport sur le développement humain au Burkina Faso : la gouvernance, Burkina Faso.
- René Otayek et Augustin Loda, 1995. Burkina Faso, Les élections municipales du 12 février 1995, in Politique africaine n°58.
- Soungalo Ouattara, 2007. Gouvernance et libertés locales, Paris, Karthala.



Annexes

A. Liste des Personnes Rencontrées

1. Monsieur Zan OUATTARA, maire de la commune de Toussiana,
2. Monsieur Siaka Sanou, maire de la commune de Bama,
3. Monsieur Zoumana OUATTARA, premier adjoint au maire de Toussiana
4. Monsieur Naziko BANI, premier adjoint au maire de Houndé
5. Monsieur Aboubacar TANKOANO, receveur de la commune de Toussiana
6. Monsieur Moussa KOUAKOU, percepteur de la commune de Houndé
7. Monsieur Ernest OUATTARA, responsable local du parti politique majoritaire le Congrès pour la démocratie et le progrès (CDP) et Chef coutumier de Toussiana
8. Monsieur Mahamadi KONKOBO, responsable local du parti politique Union des partis Sankaristes (UPS) et conseiller municipal de Bama.
9. Madame TRAORE, responsable de l'association des femmes balayeu-ses de Toussiana
10. Monsieur Kassoum ZIDA, membre de l'Association des alphabétiseurs en langue nationale (LONNEYIRIWA), Bama
11. Monsieur Joseph KABORE, directeur de la Radio évangélique départementale de Houndé
12. Monsieur Moustapha BENTARO, instituteur à l'inspection de Toussiana
13. Monsieur Fabegnan KOULIBALY, instituteur à la retraite
14. Madame BOGNINI, institutrice
15. Monsieur Yacouba FAYAMA, infirmier au CSPS de Bama
16. Madame TRAORE, conseillère municipale de Toussiana
17. Madame Tinkababio BOGNANA, conseillère municipale de Houndé
18. Monsieur Mahamadi KONKOBO, conseiller municipal de Bama
19. Monsieur Zoumana OUATTARA, conseiller municipal de Toussiana
20. Monsieur Naziko BANI, conseiller municipal de Houndé
21. Monsieur Ernest OUATTARA, chef coutumier de Toussiana
22. Monsieur le Préfet de Bama.

B. Questionnaire Administré

Questionnaire Standard pour tous

1. L'appropriation des principes de la bonne gouvernance budgétaire (information et transparence, participation et imputabilité)

1.1. Information et transparence

- 1.1.1. Quelle valeur accordez-vous au principe de l'information et de la transparence budgétaire ? Y attachez-vous beaucoup ou peu d'importance à ce que les autorités locales respectent ce principe ?
- 1.1.2. A votre avis, y a-t-il suffisamment d'information et de transparence sur le budget de votre commune ?
- 1.1.3. Si oui/non comment cela se manifeste-t-il ?
- 1.1.4. A quoi cela est-il dû ?
- 1.1.5. Quelles en sont les conséquences en matière de gestion des affaires municipales ? Qu'est-ce que ces pratiques entraînent de positif ou de négatif dans la gestion des affaires municipales ?
- 1.1.6. Que proposez-vous pour améliorer l'information et la transparence du processus budgétaire communal ?

1.2. Participation

- 1.2.1. Quelle valeur accordez-vous au principe de la participation de l'ensemble des conseillers municipaux, des citoyens, des OSC, des partis politiques, au processus budgétaire ? Y attachez-vous beaucoup ou peu d'importance à ce que les autorités locales respectent ce principe ?
- 1.2.2. A votre avis, y a-t-il suffisamment de participation au processus budgétaire de votre commune ?
- 1.2.3. Si oui/non comment cela se manifeste-t-il ?
- 1.2.4. A quoi cela est-il dû ?
- 1.2.5. Quelles en sont les conséquences en matière de gestion des affaires municipales ? Qu'est-ce que ces pratiques entraînent de positif ou de négatif dans la gestion des affaires municipales ?
- 1.2.6. Que proposez-vous pour améliorer la participation au processus budgétaire communal ?

1.3. Imputabilité (obligation de rendre compte)

- 1.3.1. Quelle valeur accordez-vous au principe de l'imputabilité des autorités locales (maires, conseillers municipaux, fonctionnaires locaux impliqués dans le budget) ? Y attachez-vous beaucoup ou peu d'importance à ce que ces personnes respectent ce principe ?
- 1.3.2. A votre avis, y a-t-il suffisamment d'imputabilité en ce qui concerne le budget de votre commune ?
- 1.3.3. Si oui/non comment cela se manifeste-t-il ?

- 1.3.4. A quoi cela est-il dû ?
- 1.3.5. Quelles en sont les conséquences en matière de gestion des affaires municipales ? Qu'est-ce que ces pratiques entraînent de positif ou de négatif dans la gestion des affaires municipales ?
- 1.3.6. Que proposez-vous pour améliorer l'imputabilité en matière de budget communal ?

Questions Spécifiques

En plus du questionnaire standard, poser les questions additionnelles ci-après aux :

Responsables locaux des partis politiques

- CDP ;
- Partis d'opposition.

Questions

1. Pouvez-vous me dire en tant que responsable local de votre parti si les conseillers municipaux de votre parti se sentent impliqués dans le processus budgétaire de la commune ?
2. Vos conseillers vous informent-ils suffisamment sur ce qui se passe au niveau du budget de la commune, à toutes les étapes du processus budgétaire (élaboration, exécution, contrôle) ?
3. Savez-vous que les populations ont le droit à l'information et à la participation en ce qui concerne le budget de votre commune ? Si oui, pouvez-vous me dire quel est le texte qui vous reconnaît ce droit ?
4. Avez-vous déjà eu l'occasion de prendre part à une session du conseil municipal en tant qu'observateur ?
5. Avez-vous déjà eu l'occasion de demander des informations ou des documents relatifs au budget de votre commune ?
6. Avez-vous déjà eu à interpeller les autorités locales sur leur gestion ou sur des questions qui concernent l'adoption du budget de la commune, l'exécution ou le contrôle des dépenses budgétaires de la commune ?

Responsables locaux d'associations

- Associations de femmes ;
- Groupements coopératifs ou groupements villageois ;
- Associations de commerçants, d'artisans, etc. ;
- Autorités traditionnelles ;
- Autorités religieuses ;
- Organisations de promotion de la démocratie ou des droits de l'homme (exemple GERDDES, MBDHP) ;
- Instituteurs, Infirmiers de la commune.

Questions

1. Savez-vous que les populations ont le droit à l'information et à la participation en ce qui concerne le budget de votre commune ? Si oui, pouvez-vous me dire quel est le texte qui consacre ce droit ?
2. Avez-vous déjà eu l'occasion de prendre part à une session du conseil municipal en tant qu'observateur ?
3. Avez-vous déjà eu l'occasion de demander des informations ou des documents relatifs au budget de votre commune ?
4. Avez-vous déjà eu à interpeller les autorités locales sur leur gestion ou sur des questions qui concernent l'adoption du budget de la commune, l'exécution ou le contrôle des dépenses budgétaires de la commune ?

Autorités de tutelle

- Préfets du département concerné ;
- Membres de la Commission interministérielle (Finances et MATD) d'approbation et de contrôle des budgets locaux à Ouagadougou.

Questions

1. Quelle est votre opinion sur le degré d'appropriation des principes budgétaires par les acteurs locaux ?
2. Qu'en est-il du respect du principe de transparence et d'information des populations sur le budget communal ?
3. Du principe de participation des conseillers et des populations dans le processus budgétaire ?
4. De l'obligation des autorités locales de rendre compte de la gestion budgétaire ?
5. Les procédures d'approbation et d'autorisation préalables des dépenses sont-elles bien maîtrisées par les acteurs locaux ?
6. Avez-vous déjà eu à faire des observations sur le budget de la commune ? Quelles en sont les grandes lignes ?
7. Quelles difficultés rencontrez-vous d'une manière générale en tant qu'autorité de tutelle du budget communal ?
8. Que préconisez-vous pour résoudre ces difficultés ?
9. Avez-vous des suggestions pour améliorer l'appropriation des principes budgétaires par les acteurs locaux ?