

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 (autorisations 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...