

AMELIORATION DE LA TRANSPARENCE DU PROCESSUS BUDGETAIRE DE KOUDOUGOU, REGION DU CENTRE OUEST, BURKINA FASO

Issoufou, ILBOUDO

*Administrateur civil, Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation
(Burkina Faso)*

youlissouf3@gmail.com

Miyemba, LOMPO

Enseignant-Chercheur, Département de sociologie, Université Joseph KI-ZERBO (Burkina Faso)

miyemba1@gmail.com

Alkassoum, MAIGA

Professeur titulaire de sociologie, Université Joseph KI-ZERBO (Burkina Faso)

kasmaig@yahoo.fr

Résumé

L'un des domaines où la décentralisation a échoué est la mobilisation des ressources financières locales propres au profit des investissements au niveau local. Cet article, à l'aide d'une méthode mixte et en se basant sur des données théoriques et empiriques, met en exergue l'importance qu'une stratégie participative dans le processus budgétaire au niveau local peut apporter dans la mobilisation des ressources financières locales des communes en général et celle de la commune de Koudougou en particulier. Un budget participatif accroît la transparence du processus budgétaire des collectivités territoriales et permet une meilleure allocation des ressources locales.

Mots-clés : *budget participatif, décentralisation, participation citoyenne, budget communal.*

Abstract

One of the areas where decentralization has stumbled is the mobilization of own local financial resources for investment at the local level. This article, using a mixed method and based on theoretical and empirical data, highlights the importance that a participatory strategy in the budget process at the local level can bring to the mobilization of local financial resources of communes in general and that of the commune of Koudougou in particular. A participatory budget increases the transparency of the local government budget process and allows for better allocation of local resources.

Keywords: *participatory budget, decentralization, citizen participation, communal budget.*

Introduction

Les raisons qui ont motivé les reformes décentralisatrices sont diverses. Pour les Etats de l'Afrique de l'Ouest, deux principaux enjeux sont généralement évoqués : l'émergence d'une démocratie locale et le développement local comme moyen de lutte à la pauvreté (Poulin, 2004 :3). La Décentralisation devient ainsi une politique affichée par les chefs d'Etat Africains et la participation et l'inclusion des populations une priorité. Cette volonté est manifestée dans la Charte Africaine des Valeurs et des Principes de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale et du Développement Local de 2014 et le Nouvel Agenda Urbain, adopté en 2016. Cependant plusieurs études montrent que la participation des populations est demeurée en deçà des attentes et le système de démocratie participative que la décentralisation instaure a contribué à « transposer au sein des organes de gestion des collectivités locales, les types de rapports de pouvoirs caractéristiques des structures sociales en place dans les communautés locale » (Guye, 2005 :4). Cette situation est encore plus marquée dans le processus de planification budgétaire au niveau local. En effet, le processus de budgétisation est une activité portée par quelques acteurs dont les compétences ont été bien définies par la loi. Le maire et ses services techniques élaborent le budget, le conseil municipal l'adopte, et l'autorité de tutelle l'approuve avant sa mise œuvre officielle par l'exécutif local. Quant à la population en général, elle est dans l'ignorance et dans la suspicion. La situation en matière de participation des habitants au budget communal est résumée ainsi : « sur un scénario écrit par l'Etat, dans un décor élaboré par les élus locaux, les multiples acteurs des finances locales jouent une pièce riche et constamment renouvelée. Seuls manquent les citoyens, qui demeurent spectateurs » (Logié, 1999 :7). Or le budget est élaboré dans l'optique de satisfaire les besoins de la collectivité locale. Comment pouvoir déterminer ces besoins et y apporter une réponse satisfaisante sans permettre aux principaux intéressés, à savoir les habitants, de participer à la définition des besoins et d'y apporter leurs réponses ? En quoi un budget participatif peut être un outil d'amélioration de la démocratie représentative ? Comment cet outil promeut-il la participation de la population aux différentes étapes du cycle de planification budgétaire ? En quoi permet-il de mieux prendre en compte les desiderata des citoyens ?

L'objectif du présent article est de montrer qu'une stratégie participative dans le processus budgétaire des collectivités locales peut améliorer la transparence dans la gestion des affaires publiques locales et contribuer à résoudre l'épineuse question de la mobilisation des ressources financières locales pour le financement des investissements communaux.

1. Méthodologie de la recherche

Cette recherche est issue des travaux d'un mémoire de master en administration générale. Les données ont été collectées dans la commune de Koudougou durant la période allant de juin 2010 à avril 2011 et mises à jour du 26 décembre 2020 au 05 janvier 2021. Il s'agit d'une étude transversale à visée descriptive.

La recherche est de nature mixte à dominance qualitative. Pour la collecte des données qualitatives, nous avons mené une série d'entretiens à l'aide de guides d'entretien et de fiches- questionnaires auprès des responsables et agents communaux que sont le maire, le secrétaire général de la mairie, le chef de service comptable, le régisseur d'avance de la mairie, les conseillers municipaux, les collecteurs des marchés, le Directeur régional du Trésor et de la Comptabilité publique du Centre-Ouest, le précepteur communal, le Directeur provincial des impôts du Boulkiemdé. Aussi, nous avons procédé à l'observation directe des sessions du conseil municipal, des sessions d'élaboration du budget, à l'aide d'une grille d'observation. Au total, nous avons pu interviewer 24 personnes. Les personnes interrogées au niveau de la mairie et celles de la chaîne financière ont été choisies en fonction de leurs rôles respectifs dans le processus d'élaboration du budget au niveau local, tels que déterminés par la loi n°014-2006/AN du 9 mai 2006 portant détermination des ressources et des charges des collectivités territoriales au Burkina Faso. Quant aux conseillers municipaux et aux collecteurs des marchés, l'effectif a été arrêté respectivement à 14 et à 3, soit 17 personnes sur la base de la saturation. En effet, nous avons noté que les entretiens ne produisaient plus de nouvelles données. Pour l'analyse quantitative, nous avons choisi un échantillonnage non probabiliste de convenance. Le choix de cette méthode se justifie principalement par le fait que, non seulement elle était la plus appropriée pour nous permettre d'interroger le

maximum de personnes au regard du délai pour la collecte des données mais aussi à cause de l'absence d'une base de sondage actualisée disponible. La population cible est l'ensemble des résidents de la commune de Koudougou. Les résidents interviewés sont ceux qui ont fréquenté la mairie durant notre séjour et ont été repérés rationnellement de sorte à assurer une représentation fidèle de la population de l'étude, indépendamment de leur âge, de leur sexe, de leur lieu de résidence, de leur catégorie socioprofessionnelle, etc. Au total, 106 personnes ont participé directement à cette phase. Cet effectif se justifie par le fait que, pour les enquêtes de consommation de biens et/ou services, selon Perrien et al, un échantillon de taille 100 est un strict minimum acceptable. Au terme du terrain, 123 personnes ont été interviewées dont les entretiens recueillis à l'aide de dictaphones ont été retranscrits, dépouillés et regroupés en thèmes et en sous-thèmes selon l'objectif de l'étude avec le logiciel Nvivo 12 plus.

2. Résultats et discussions

2.1. Le Budget participatif, outil de promotion de la transparence et de la redevabilité du processus budgétaire au niveau local

La transparence d'un processus budgétaire est « le fait de faire connaître, en temps opportun et de façon systématique, l'ensemble des informations budgétaires » (OCDE, 2002 :3). Elle concerne donc la disponibilité et la qualité de l'information liée aux ressources publiques. Au Burkina Faso, la nécessité d'une grande transparence dans les affaires publiques locales est régulièrement rappelée dans les circulaires budgétaires qui mentionnent : « en plus du conseil de collectivité territoriale, la population qui est la principale bénéficiaire des programmes exécutés par la collectivité territoriale, a également besoin d'être informée ». Un processus budgétaire participatif intègre ces principes aussi bien pendant la phase d'élaboration, d'adoption du budget que pendant la phase d'exécution et de contrôle budgétaire.

Quel apport du processus budgétaire participatif pendant la phase d'élaboration et d'adoption ?

Bien avant de montrer la contribution du budget participatif à la transparence dans ces différentes phases, examinons d'abord les faiblesses de la transparence dans le processus budgétaire « classique ».

Il ressort de nos entretiens, que dans la commune de Koudougou, la volonté de paraître transparent existe certes, mais il n'existe aucun mécanisme institutionnel pour traduire cette volonté dans les faits. Par exemple, à la question « pensez-vous être suffisamment informé par le conseil municipal ? », 87% des enquêtés ont répondu par l'affirmative. Cela montre que la population est invitée à participer aux sessions. D'ailleurs quelques tentatives avortées de participation des populations dans le processus d'élaboration du plan communal sont à mettre à l'actif de la commune. Cependant il y a un manque réel d'outils de transparence et de participation autour du budget : pas de publicité autour des délibérations du conseil municipal, l'accès aux sessions du conseil municipal reste encore très faible du fait de l'exiguïté de la salle où celles-ci se tiennent; les budgets communaux sont normalement accessibles mais dans la réalité, les demandeurs qui tentent d'y avoir accès, renoncent du fait du formalisme administratif : demande à adresser au maire, copie à faire à ses propres frais en cas d'accord etc. Rarement, les décideurs donnent une suite à de telles demandes. En outre, les comptes administratifs et de gestion ne sont pas publiés.

Les entraves ci-dessus énumérées peuvent être améliorées à travers le budget participatif. Bien avant, il convient de noter qu'il n'existe pas une démarche unique d'élaboration du budget participatif. Inspirée de l'expérience de Porto Alegre de 1989 au Brésil, le développement de la démarche ces dernières années s'appuie sur de nouveaux modèles, de nouveaux outils avec pour objectif l'ouverture à la participation à tous les citoyens (Bézar, 2018 :1). La démarche que nous adoptons est celle appliquée au Burkina Faso et décrite dans le guide d'élaboration du budget participatif, édicté par l'association des municipalités du Burkina Faso (AMBF) en 2020. Ainsi, dans ce nouveau processus, après la préparation de l'initiative, suivent les forums zonaux, le forum des délégués et le forum municipal comme espace de préparation du budget. Le forum zonal est tenu en prélude à l'élaboration du budget communal. Il vise à la consultation des habitants dans les secteurs ou villages de la commune. Il est tenu sous l'égide des CVD, appuyés par la commission ad'hoc d'élaboration du budget participatif (commission créée par arrêté du maire selon les dispositions de l'article 221 du CGCT, est préalablement mis en place avant le début du processus et composé de personnes ressources, des membres des organisations de la société civile, des élus, des services techniques déconcentrés). Il est

organisé des focus groupes séparément avec les hommes d'un côté et les femmes de l'autre pour identifier les problèmes les plus urgents et les actions les plus prioritaires à entreprendre. Ces focus groupes sont suivis de réunion de mise en commun et les propositions les plus pertinentes sont retenues. Durant cette étape, l'exécutif local descend dans les villages ou les secteurs pour recueillir les avis des populations et présenter dans le même temps la situation de la commune. Il rend compte des réalisations de l'exercice précédent (référence au compte administratif). La présentation des résultats de l'exercice budgétaire est un moment fort du processus et marque une innovation de taille. Elle donne lieu à des débats fort intéressants entre élus et citoyens, qui ont aussi l'occasion de poser toutes les questions sur l'exécution budgétaire. Ainsi, « le phénomène de l'exclusion sociale est directement combattu dans la mesure où les acteurs politiques traditionnellement exclus ont désormais de plus grandes possibilités d'influencer les processus de décision ». Avant de clore le forum, le village ou le secteur choisit des délégués qui devront le représenter au forum des délégués. Réunissant les délégués des différents villages ou secteurs de la commune, il permet l'articulation, la consolidation des besoins formulés dans les zones en vue d'en définir les priorités collectives. Les délégués sont liés par des mandats de type impératif et une révocabilité permanente aux groupes qu'ils représentent, ce qui en fait des "porteurs" de décisions et d'orientations prises à la base plutôt que des représentants dans le sens classique. A cette étape, les représentants des services techniques déconcentrés apporteront leurs soutiens pour traduire en termes techniques les besoins formulés par les populations. Par la suite, se tient le forum communal en vue de l'identification des priorités retenues par les populations qui seront inscrites dans le budget d'investissement. Il réunit les délégués des zones, des représentants des différents CVD, des conseillers municipaux, des représentants de la société civile ainsi que des membres de la commission ad hoc d'élaboration du budget participatif. Il est l'occasion pour la commission ad hoc de présenter les résultats (synthèse des besoins retenus, coûts, sites d'implantation...) des précédents forums au conseil municipal. Il tient lieu de débat d'orientation budgétaire avec la particularité que les débats sont alimentés par les propositions issues des forums locaux et avec la présence des délégués des différents villages ou secteurs.

Ceci constitue une différence de taille avec la pratique en cours dans l'élaboration des budgets classiques, où c'est le président du conseil de collectivité qui fait les propositions qui sont ensuite discutées par les autres membres du conseil pour arrêter les priorités. Conformément à la loi, les populations peuvent également suivre, toute chose qui est souhaitable car permettant de renforcer la crédibilité du processus. Pendant ce forum, il est mis en place un comité du budget participatif, d'une vingtaine de membres, représentatif des délégués des zones, des autorités locales et administratives et des personnes ressources. Les membres de ce comité sont choisis parmi les délégués en tenant compte du genre et du niveau d'étude. Une des innovations de taille de cette initiative est la mise en place de ce comité de suivi de l'exécution du budget, composé de personnes membres de la société civile locale. De cette manière, « une sphère publique non étatique est créée dans laquelle la société institue un processus de cogestion de la ville (Conseil du Budget Participatif – Municipalité), et définit les mécanismes de contrôle social sur l'Etat » (Genro, Souza, 1998 :42). Au sortir du forum communal, le résultat des travaux est remis au comité de suivi budgétaire. Celui-ci, sous l'autorité du Maire, les examine, les analyse. L'arbitrage et la consolidation aboutissent au projet de budget communal qui sera transmis à la commission affaires économiques et financières pour observations avant la tenue de la session budgétaire. Par le biais de ces différents forums, le Budget Participatif crée une sphère publique non étatique qui permet à la société de contrôler l'Etat, parce que la population est au cœur du processus. Non seulement elle bénéficie de l'information mais également on lui explique, on lui rend des comptes, on écoute ses propositions et critiques.

Quelle contribution du processus budgétaire participatif lors de la phase d'exécution et du contrôle ?

La phase d'exécution et de contrôle du budget local souffre d'un certain nombre de maux qui constituent des entraves à la transparence qui, bien connues, peuvent être résorbées par la mise en place d'un budget participatif. En effet, dans les communes du Burkina Faso particulièrement celle de Koudougou, il existe deux types de comptabilités. La comptabilité publique, c'est celle qui soumet tous les fonds publics mobilisés par la commune sous le contrôle du Trésor Public. En pratique, des fonds gérés par les autorités communales échappent à cette comptabilité, pour plusieurs raisons : les partenaires

financiers de la commune peuvent demander un mode de gestion autonome comme c'est le cas des établissements publics communaux de développement (EPCD). Les services techniques de la commune et ceux des entités déconcentrées participent juste dans les commissions d'attribution des marchés, là encore, soutient un interlocuteur, c'est une pure formalité ; les financements acquis dans le cadre de la coopération décentralisée ne figurent pas toujours dans le budget annuel. Ce qui amène certains observateurs des services techniques déconcentrés du ministère des Finances à soutenir que beaucoup de fonds échappent au contrôle, même en cas d'audit de la cour des comptes, certaines irrégularités seront cachées car les fonds n'ont jamais fait l'objet d'aucune comptabilisation publique ; l'absence de restitution des comptes annuels aux populations. Les comptes administratifs sont produits avec un retard et ne font pas toujours l'objet de compte-rendu aux conseillers communaux, à fortiori aux populations. Les citoyens, ignorant l'utilisation qui est faite de leurs impôts, ne sont pas encouragés à les payer. La population limite généralement sa participation aux choix des élus locaux chaque cinq ans. Après, elle se retire pour suivre en spectatrice les élus qui décideront à sa place.

Le budget participatif promeut une véritable implication des populations dans le processus budgétaire des collectivités territoriales. En plus d'être associées au suivi de l'exécution du budget par le biais du comité de suivi budgétaire, des forums de restitutions sont organisés pour rendre compte de l'exécution budgétaire. Ainsi, il est tenu un forum de restitution du budget voté durant le premier trimestre de l'année budgétaire et donne l'occasion aux élus de présenter aux citoyens le budget final adopté. Même s'il ne s'agit pas à proprement parler d'un exercice de validation (le budget ayant été déjà voté), il permet aux populations mais surtout aux délégués participant au forum des délégués, d'apprécier la conformité du budget qui a été voté avec les propositions issues de la synthèse des résultats des forums villageois. Par la suite, se tient le forum de compte-rendu à mi-parcours, au début du troisième trimestre, pour faire une évaluation à mi-parcours de la mise en œuvre du budget et de présenter aux populations le niveau d'exécution du budget, les difficultés rencontrées. Il permet ainsi de recueillir les questions soulevées par les populations, d'y apporter des réponses et de présenter les prévisions pour le semestre suivant.

Un forum inter-villageois/secteur de compte-rendu final et de préparation du prochain budget termine le cycle du budget participatif et en prépare le prochain. Ce forum se tient au dernier trimestre de l'année.

Il ressort de ces analyses que le budget participatif, tout en favorisant la mise en place d'institutions comme les forums, développe une démarche qui se distingue du budget « classic ». Il favorise ainsi une meilleure visibilité sur les actions de l'administration municipale. Il permet à la population d'avoir accès à l'information, de demander des comptes à l'administration municipale et même de cogérer avec la municipalité par le biais du conseil de budget participatif. La municipalité dit et explique : Voilà ce que nous avons fait ou voilà ce que nous allons faire de votre argent, et ajoute : Que pensez-vous de notre projet ? Quelles sont vos attentes, vos préférences, vos critiques, vos propositions ? (Gueye, 2008 : 21).

Le budget participatif parce qu'il est transparent, permet alors une mobilisation des ressources dans les collectivités territoriales car « les citoyens sont ainsi plus au fait des capacités et contraintes de celles-ci en matière d'infrastructures et de services publics. Par conséquent, le citoyen est mieux disposé à contribuer, par le paiement de l'impôt (qui en est la principale source de financement) au développement local » (ONU-Habit, Enda TM, 2008 :14). Le cas de Nouna (commune urbaine du Burkina Faso) est assez illustratif. En effet, la situation de départ était caractérisée par une faible contribution des infrastructures marchandes (aire d'abattage, gare routière, marché central) au budget propre dû à un certain délaissement perceptible : manque d'entretiens, d'investissements, de transparence dans la gestion. La contribution des infrastructures marchandes (IM) au budget communal était très faible (6,1%). Consciente de cette situation, la mairie a entrepris de renforcer des pratiques de redevabilité envers les usagers et clients (gestion participative en associant les organisations des usagers et autres acteurs). On a immédiatement observé que la contribution des IM qui était de l'ordre de 6,1% en 2005 a fait plus que doubler en passant à 15,2% en 2007. Ce qui a eu des effets positifs sur le budget communal dont les recettes propres sont passées d'un million trois cent quarante-six mille huit cent vingt-six (1 346 826) à trois millions sept cent quinze mille deux cent vingt-cinq (3 715 225) soit une augmentation de 2,76% (Millogo, Zongo, 2009 :9). Du reste, on retient de cet exemple que le

niveau de recouvrement des recettes des collectivités peut être amélioré au prix d'investir et de s'investir dans la bonne gouvernance, en particulier dans la transparence et la redevabilité.

2.2. Le Budget participatif, outil de la prise en compte des besoins des populations lors de la planification du processus budgétaire au niveau local.

Le budget d'une collectivité territoriale reflète les ambitions de développement de ses citoyens. Il doit pour ce faire, tenir compte des besoins de ces populations qui sont à la fois ceux qui financent et les ultimes bénéficiaires. Le budget « classique » de la commune de Koudougou ne permet pas de prendre en compte les besoins des populations et cela peut être corrigé par le budget participatif. En effet, selon nos enquêtes réalisées en 2011 dans la commune de Koudougou portant sur les priorités des populations comparées aux inscriptions dans le budget communal, il en a résulté une grande divergence. Par ordre de préférence, les populations classaient leurs besoins comme suit : voirie, emploi, santé et hygiène, éducation, eau. Dans le même temps, le budget communal avait des variations importantes pour les dépenses suivantes : construction de salles de classe (éducation), réfection des écoles (éducation), réfection des CSPS (santé), électrification de formations sanitaires (santé), travaux complémentaires pour la construction d'une salle de conférence, ouverture de rues (voirie), réalisation de collecteurs à ciel ouvert. Cela montre qu'il y a un hiatus entre les besoins et les inscriptions au budget. Le budget « classic » n'a pas permis de prendre en compte les priorités des populations. Cette situation peut expliquer la faiblesse des ressources financières mobilisées auprès de la population. A la question « pour satisfaire ces besoins exprimés, la commune a besoin de ressources financières. Etes-vous prêts à contribuer en tant que citoyen à travers les impôts et taxes ? ». La réponse fut affirmative à 91%. Cela veut dire à contrario que si les besoins ne sont pas pris en compte, la participation financière de la population serait faible car « la volonté de la population de confier une partie de ses ressources à la commune est fonction de l'importance qu'elle accorde aux activités proposées et de la transparence de la gestion financière de la commune » particulièrement « si elle se sent bien informée sur la prise de décision sur les priorités, les revenus, les dépenses et la gestion du budget de la commune » (

Bako-arifari et *al*, 2004 : 11). En donnant à tous les citoyens, sans exclusion, l'opportunité de s'impliquer dans la gestion des affaires locales, le budget participatif accorde un réel pouvoir d'influencer le processus décisionnel relatif à la politique locale. Ils passent du statut d'observateurs à celui d'acteurs de la définition, de la mise en œuvre, du contrôle et du suivi-évaluation de la politique publique locale. « Le budget participatif est...un marqueur du renouvellement des pratiques du pouvoir » (Bezard, 2020 : 2). La participation aux espaces de dialogue par le biais des forums, permet à la population de faire des propositions dont elle attend la réalisation. Les grandes priorités du budget sont dérivées directement d'un comptage effectué sur les listes de demandes de chaque village ou secteur, qui indiquent les priorités d'investissement par secteur pour toute la ville; ou dans tout le village, de l'application de critères de distribution qui déterminent le partage entre chacune des villages ou de quartier. Les délégués sont chargés d'informer les membres du comité des problèmes/nécessités du village ou du secteur, afin d'informer la communauté des décisions/dilemmes du comité. Le Forum des délégués remplit un rôle crucial de courroie de transmission entre l'instance décisionnelle du Budget participatif et la population organisée pour la prise en compte des besoins des citoyens à la base. De plus, le comité de suivi budgétaire composé de citoyens, est chargé de veiller à ce que les priorités des populations soient exécutées comme prévu. D'ailleurs, les membres du comité n'ont pas les mains libres pour décider ce qu'eux-mêmes estiment être le mieux pour leur communauté. D'une part, leurs prises de positions doivent refléter les orientations décidées par les populations, à défaut de quoi, ils peuvent être révoqués par ces dernières, ce qui est déjà arrivé à plusieurs reprises dans le cas de Porto Alegre. Toutefois, sans une véritable démarche participative, on risque fort de se retrouver dans une situation où les priorités seront des investissements matériellement impossibles à exécuter (A Koudougou, le conseil municipal avait tenté d'impliquer le conseil villageois de développement dans l'élaboration du budget gestion 2009. Ces derniers ont proposé un budget de 708.886.250 FCFA (pour les 15 villages). Or, les ressources du budget primitif étaient de 405.742.986 FCFA. Le risque serait que ces formes non abouties, donnent de faux espoirs aux populations de ces villages au point de les rendre réfractaires/réticents à tout processus participatif lors des sessions budgétaires à venir), d'où la nécessité d'identifier les

contraintes inhérentes à la stratégie du budget participatif et de prévenir les obstacles qui pourraient voir le jour lors de son implémentation dans le contexte du Burkina Faso et plus particulièrement dans la commune de Koudougou.

Deux contraintes majeures peuvent être évoquées. Celle- liée aux lois sur la décentralisation et les obstacles provenant des élus locaux et des populations elles-mêmes.

Pour le premier cas, le CGCT ne fait pas obligation aux conseillers municipaux d'animer, de publier les délibérations du conseil, de créer des organes, d'ouvrir les séances de délibération au public. Il leur suggère simplement de le faire lorsque cela est jugé nécessaire. Il donne donc la possibilité aux conseils municipaux de juger de la nécessité d'associer les populations. Dans la pratique, les cadres permettant une implication réelle des populations dans le processus budgétaire des communes sont insuffisants, voire inexistantes. De plus, la programmation budgétaire est inscrite dans les limites de temps fixes et rigides (1er janvier au 31 décembre de la même année avec une journée complémentaire qui va au dernier jour du mois de février) qui sont souvent en déphasage avec les exigences d'un processus participatif souple et itératif comme celui du budget participatif. Le risque d'une ingérence politique dans la démarche est à craindre. A Koudougou la politique au sens partisane demeure une contrainte majeure pour la mobilisation à la participation. Une des causes de l'échec des pratiques participatives à Koudougou a été l'immixtion des conseillers municipaux dans les structures participatives populaires (les Comités de projet). L'implication des Conseillers municipaux (CM) dans les activités, fait que très vite les populations se sentent dépossédées de leurs instruments car, par la présence des CM, c'est l'image des partis politiques qui est mise en avant. Et dans ce cas, il devient difficile de mobiliser toute la population en particulier les citoyens qui ne sont pas militants ou partisans de l'un ou de l'autre des partis politiques rivaux de la ville, d'où une exclusion dans la mobilisation. Le niveau d'instruction et de formation des conseillers municipaux, le choix des conseillers municipaux, le coût financier du processus, le niveau de formation des populations, la culture de la gratuité de la participation citoyenne et la forte présence des institutions traditionnelles sont également des obstacles qui peuvent entraver la bonne réussite du processus. L'adoption de l'approche du budget participatif par les

communes constitue une grande rupture dans les démarches de planification budgétaire et dans le renforcement de la gouvernance locale et la participation citoyenne. L'institutionnalisation d'une telle démarche va au-delà d'une simple application d'outils et de techniques. Elle suppose des changements fondamentaux dans la culture des organisations locales, dans les attitudes et le comportement des différents acteurs locaux ainsi que dans les processus pratiques de planification et de prise de décisions.

2. 3. Discussion

La création des collectivités territoriales dans le contexte de la décentralisation pouvait laisser croire à une meilleure participation de la population et une augmentation de la transparence du processus budgétaire au niveau local. Mais les résultats de notre étude montrent que la budgétisation « classique » ne promeut ces principes que de façon marginale. Excepté le fait que le budget est voté en séance publique (CGCT, 2004, article 11 alinéa 3, article 241), qu'il peut être consulté à la maison communale (CGCT, 2004, article 11 alinéa 4) et le fait que les délibérations doivent être affichées (CGCT, 2004, article 247), rien n'est prévu légalement dans le processus budgétaire actuel pour permettre aux habitants de participer réellement à son élaboration, au suivi de son exécution et de pouvoir demander des comptes. La création des Conseils villageois de développement (CGCT, 2004, article 222) présageait d'une meilleure participation, malheureusement dans la majorité des communes, leur fonctionnalité ainsi que la tenue des réunions sont restées trop lacunaires (20% et 31% des communes urbaines et rurales). L'état des lieux de la décentralisation au Burkina Faso réalisé en août 2015 sur la période 2006 à 2014 a fait ressortir plusieurs insuffisances qui entravent la participation des citoyens au processus budgétaire des communes. Il ressort que 72% et 63% respectivement des communes rurales et urbaines n'ont jamais tenu des sessions du cadre de concertation communal. Aussi, la non-participation aux sessions du conseil, l'impossibilité des citoyens de prendre la parole, l'étroitesse des salles où se tiennent les sessions, le déficit de communication, sont d'autres entraves évoquées à la participation citoyenne. En l'état actuel de la loi sur la participation des populations au processus budgétaire au niveau local, les citoyens ne

disposent que d'un pouvoir de proposition, dont d'ailleurs la prise en compte dépendrait des « humeurs des autorités municipales ».

A l'opposé, l'étude révèle que l'adoption d'un budget participatif améliore la transparence et permet une meilleure prise en compte des besoins des populations. Ces résultats concordent avec des études menées en 2013 dans 20 villes de différents continents ayant adopté le budget participatif, où il a été démontré que la transparence et la redevabilité ont accru. Ce qui a eu pour effet d'accroître le recouvrement des taxes et des recettes fiscales car les populations ont accru leurs engagements lorsque des travaux attendus depuis de nombreuses années, ont été votés et mis en œuvre par le biais du budget participatif (Cabannes, 2014 : 271). A partir d'une expérience tirée de la mise en œuvre du budget participatif menée à Fissel et Ndiagianiao, deux communes rurales situées dans la région de Thiès au Sénégal, il est ressorti qu'il en ait résulté une allocation plus transparente des ressources. Les trois types de consultations parallèles, à savoir : les assemblées de quartiers(secteurs ?) ou de villages selon les cas, les forums thématiques et les rencontres de délégués pour une coordination à l'échelle de la collectivité locale sont les éléments qui ont contribué (Gueye, 2005 :23).En donnant la possibilité à tout le monde d'être impliqué dès l'entame du processus à travers les forums, le budget participatif instaure de véritables espaces d'échanges et d'implication de tous les citoyens sans exception, au processus budgétaire communal.

Notre étude présente quelques limites. Nous avons dans la partie quantitative enquêtée uniquement les usagers qui viennent à la mairie. Cela permet d'avoir les usagers qui fréquentent la mairie, mais ne garantit pas la représentativité de la population communale. Aussi, l'enquête étant administrée par entretien direct, un biais de désirabilité social pourrait exister.

Conclusion

En Somme, il ressort de cette étude que le processus budgétaire actuel des collectivités territoriales n'est pas transparent et ne permet pas de bien prendre en compte les besoins des populations dans la planification. L'élaboration du budget est généralement le fait des techniciens de l'Administration et des agents de la collectivité (mairie,

région). La population quant à elle est ignorée et reste dans la suspicion et la défiance quand vient l'heure de payer les impôts et taxes. L'adoption d'un budget participatif permettra d'améliorer cette situation. L'adoption de budget participatif permettra d'améliorer la transparence et la redevabilité du processus budgétaire au niveau local grâce aux espaces de consultation (forum zonal, forum des délégués, forum communal) et de suivi de l'exécution du budget (comité de suivi du budget). Ces institutions de consultation créent de nouveaux espaces d'échanges permettant une meilleure prise en compte des besoins de la population dans la planification budgétaire au niveau local. La transparence représente la composante essentielle du processus budgétaire participatif. Cependant, seule, elle n'apportera pas systématiquement de meilleurs résultats budgétaires. Elle doit être liée à la participation. L'examen de cette dimension du budget participatif apportera des outils novateurs susceptibles de contribuer à inscrire l'action communale dans la légitimité.

Dans la perspective d'une application de cette initiative au Burkina Faso en général et dans la commune de Koudougou en particulier, un certain nombre de suggestions à l'égard des autorités centrales et la population s'avèrent nécessaires. L'engagement du gouvernement central à non seulement participer au processus pratique, mais également et surtout à faire de l'application du budget participatif une option politique et non un simple exercice -test. Le coût d'investissement en temps et en attentes suscitées, est tellement important que le processus doit être inscrit dans la durée et des moyens doivent être dégagés pour sa poursuite. Cet engagement prendra la forme de réformes institutionnelles et de soutiens financiers. Les réformes institutionnelles préconisées devraient aboutir d'une part, à l'élaboration d'une circulaire interministérielle établie par le ministre en charge de la décentralisation et celui en charge de l'Economie et des Finances (contenant les ratios, les grandeurs et les seuils d'alerte de ces indicateurs qui devraient orienter les communes dans leurs gestions participatives) et d'autre part, à la révision de certaines lois notamment la loi 055-2004/AN du 21 décembre 2004 portant code général des collectivités territoriales au Burkina Faso (aller au-delà du simple pouvoir de proposition pour donner un réel pouvoir de décision aux populations qui plus, sont ceux qui financent le budget et les ultimes bénéficiaires). A l'égard des populations, il y'a la nécessité d'avoir des organisations de la société

civile locale fortes et manifester une volonté de participer surtout pour une démarche comme le budget participatif. A ce niveau des motifs de satisfactions existent car les interpellations des conseillers se multiplient progressivement dans les villages grâce à l'exercice démocratique lors des deux précédentes mandatures, toute chose qui a contribué à l'émergence et à la prise de conscience d'une partie de la société civile locale (LOMPO, 2020 :9).

Références bibliographiques

Poulin Yves (2004), « Les décentralisations en Afrique qu'avons-nous appris? » *Télescope*, volume 11, numéro 3, PP 2-6.

Lompo Miyemba et Ouattara Siaka (2020), « démocratie participative au sein de l'arène locale de botou, région de l'est du Burkina Faso », *Revue Scientifique des Lettres, Langues et Arts, Littératures et Civilisations, Sciences Humaines et Sociales, Communication*, Volume 29 numéro 4, PP 324-325.

Bézar Antoine (2018), *Budgets participatifs : la nouvelle promesse démocratique* ? Observatoire de l'expérimentation et de l'innovation locales de la Fondation Jean Jaurès.

Gueye Bara (2005), *Décentralisation et participation citoyenne : évaluation participative de la décentralisation et amélioration de la transparence budgétaire* », Dakar, International Institute for Environment and Development.

Logie Gérard, Chauvel Jean Pierre et Bremond Christine (1999), « Décortiquer les finances locales » *Territoires* n° 402-403.

Ministère de l'administration territoriale et de la décentralisation (2015), *L'état des lieux de la décentralisation au Burkina Faso (2006-2014)*, rapport d'étude, Direction générale des collectivités territoriales, Ouagadougou.

Organisation de coopération et de développement économiques (2002), « Transparence budgétaire : Les meilleures pratiques de l'OCDE », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, vol. 1/3.

Bézar Antoine (2020), *Budgets participatifs : donner du sens à la participation des citoyens, papier de recherche*, Observatoire de l'expérimentation et de l'innovation locales de la Fondation Jean Jaurès.

Genro Tarso et Ubiratan de Souza, (1998), *Quand les habitants gèrent vraiment leur ville. Le budget participatif : l'expérience de Porto Alegre au Brésil*, Paris, Charles Léopold Mayer.

Gueye Bara (2008), *Le budget participatif en pratique : un guide pratique destiné aux acteurs locaux*, Dakar, Innovations environnement développement en Afrique.

Kanoute Mamadou Bachir, Badiane Nfally, Sarr Cheikh Tidiane et Dioh Mohamed (2008), *le Budget Participatif en Afrique : Guide pour la formation en pays francophones Tome I: Concepts et Principes*. Nairobi, Dakar, Programme des Nations Unies pour les Etablissements Humains (ONU-HABITAT), Environnement et Développement du Tiers-Monde ENDA Ecopop (ENDA TM/Ecopop)

Millogo Evariste et Zongo B. Izack, (2009), *La mobilisation des ressources financières locales : Quelles stratégies de mobilisation ? cas de la commune de Nouna, Koudougou*, rapport d'étude, Centre d'information et de formation sur le budget, Ouagadougou.

Bako-arifari Nassirou, Dicko Allaye Biréma, Doeverspeck Martin, Sanou Bala Wenceslas et Singer Uwe (2004), « financer la décentralisation rurale taxes et impôts à l'échelle locale au Bénin, Burkina Faso et Mali », *Institut Royal des Tropiques*, Bulletin 357.

Bézar Antoine (2020), *Budgets participatifs : donner du sens à la participation des citoyens*, Observatoire de l'expérimentation et de l'innovation locales de la Fondation Jean Jaurès.

Cabannes Yves (2014) "The impact of participatory budgeting on basic services: municipal practices and evidence from the field", International Institute for Environment and Development, working paper, Vol 27(1): 257–284.

Perrien Jean., Cheron Emmanuel.J., et Zins Michel (1984), *Recherche en Marketing : méthodes et décisions*, Boucherville Québec, Editeur : Gaëtan Morin, 614 pages