

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 bercaïl) 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'entretien

Les données ont été collectées sur la base d'entretiens individuels en français. La technique de l'entretien 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.