
La décentralisation au Burkina Faso : un nouveau départ vers l'autonomie

*Richard Gerster**

Pour un pays francophone et très centraliste comme le Burkina Faso, la voie qui conduit à davantage d'autonomie pour les collectivités territoriales est comparable à une petite révolution. On rapporte qu'un ancien ministre aurait décrit la décentralisation comme le « suicide de l'Etat central ». On parle peu des réticences et résistances politiques. Mais la « peur de ce qui est nouveau et inconnu » existe bel et bien, reconnaît Leonard Guira, directeur général du développement des collectivités territoriales. « Les maires iront chercher les réfrigérateurs qui se trouvent dans les postes de santé pour stocker les médicaments et les offriront à leurs épouses », telle était l'une des nombreuses craintes formulées. Mais la volonté politique en faveur de la décentralisation a été confirmée une fois de plus par le Premier ministre Tertius Zongo en juin 2008 ; il a présenté en effet à l'occasion d'une conférence nationale un plan d'action pour la mise en œuvre de la décentralisation au cours de ces prochaines années.



Lors de la vente de bétail, les taxes sont perçues directement au marché, contre quittance.

Un long chemin

Le processus de décentralisation a débuté en 1995 par la création de 33 communes urbaines et les premières élections à l'échelon local. En l'an 2000, lors des se-

condes élections, le gouvernement a étendu l'autonomie locale à 49 petites villes. En 2004, un code général des collectivités territoriales a été adopté. C'est ainsi qu'ont eu lieu en 2006 les premières élections locales sur l'ensemble du territoire : 17'976 élu(e)s locaux ont été désignés à l'issue de luttes électorales souvent contestées. 6435 sont des femmes. Cette proportion considérable a été obtenue grâce au parti gouvernemental (Congrès pour la Démocratie et le Progrès, CDP) qui a recommandé expressément dans ses sections de présenter des candidates féminines. Le conseil de collectivité élit son président parmi ses membres.

Les défis qu'il faut relever sur le chemin plein d'aspérités qui conduit à une commune et une région bien gérée sont considérables. De nombreux élus ne saisissent pas entièrement l'étendue des tâches de la commune et leur propre fonction. Les capacités de planifier et de réaliser des projets sont pour ainsi dire inexistantes. Plus de quatre conseillers communaux et régionaux sur cinq ne savent ni lire ni écrire. Un programme spécial visant à alphabétiser les élus dans leurs langues locales et en français est en train de démarrer. La population nourrit certaines attentes à l'endroit des élus auxquels il manque le savoir-faire et les finances. Mais la prise de conscience grandit : cédant à la pression massive de la population, le conseil des ministres a destitué pour la première fois un maire le 3 juillet 2008 pour cause d'abus de fonction et d'incapacité.

Un renouveau plutôt qu'une rupture

L'Etat est en train d'attribuer aux communes des tâches, des compétences et des ressources. Le domaine préscolaire, l'école primaire, la santé, la jeunesse, la culture, le sport et les loisirs sont les premiers domaines d'activité des communes. « La décentralisation est une excellente chose, mais il



Être propriétaire de bovins est l'une des sources de revenu des communes : 25 centimes (100 CFA) par tête et par an.

faut que le processus soit progressif, sans rupture », estime le maire de Fada N'Gourma, Moumouni Kocty. Six écoles primaires de Fada ont été confiées à la ville en 2007, mais les finances permettant d'assurer leur fonctionnement et leur entretien doivent encore suivre. Les enseignantes et les enseignants continuent d'être des employés de l'Etat.

Les communes ont été dotées de compétences qui les autorisent à prélever des redevances, par exemple pour les stands du marché ou encore un impôt sur les biens fonciers ou sur les spectacles. Fada

N'Gourma a mobilisé en 2007 presque 450'000 francs suisses (200 millions CFA) sur ses propres recettes. Les taxes ne sont pas populaires. Mais elles contribuent à faire comprendre aux citoyen(ne)s que l'on ne peut attendre certaines prestations de la commune que si l'on y met du sien. Le produit est déterminé par l'application des dispositions et par la dynamique économique sur place. En plus des recettes qu'elles génèrent elles-mêmes, les communes reçoivent des subventions de l'Etat. « La part des subsides aux frais courants est en diminution. Mais en 2008, nous avons reçu un peu moins que 70'000 francs (30 millions CFA) affectés librement à des investissements, alors qu'auparavant nous avons reçu plus que 13'000 francs (6 millions CFA) », tel est le bilan dressé par le maire de Fada. Pour toutes les communes et les régions du pays, l'Etat a inscrit au budget en 2008 des subventions qui représentent au total plus que 280 millions de francs (12,7 milliards CFA).

Dès le départ, la Suisse a soutenu la décentralisation dans trois petites villes dont Fada N'Gourma. La première génération des communes de 1995 a une longueur d'avance sur les suivantes. Guy Dériaz qui participe à la mise en oeuvre de ce pro-



Cultiver des légumes et les vendre renforcent l'économie locale.

gramme sur mandat de la Confédération dresse le bilan suivant : « Fada N’Gourma a un maire dynamique et large d’esprit. Ce sont eux qui avancent, pas nous. » D’autres donateurs comme la Banque mondiale ou l’Allemagne renforcent le processus de décentralisation en matière de formation, de planification et d’investissements. Parallèlement au renforcement des communes, la population doit aussi prendre l’habitude de surveiller de près ce que font les élus.



Tôt le matin, des femmes en route pour le marché local.

Les recettes des communes et le transfert des moyens financiers ne suffisent pas. La loi prévoit un « Fonds permanent pour le développement des collectivités territoriales (FPDCT) » qui est sur le point de se réaliser. « Le gouvernement est d’accord d’alimenter ce fonds par des subsides en hausse d’année en année », explique Leonard Guira. En 2008, plus qu’ onze millions de francs (cinq milliards CFA) sont prévus pour la première fois. Ce fonds a pour avantage que les communes sont représentées de manière paritaire à l’échelon de la direction. Par l’intermédiaire de ce fonds, les donateurs étrangers bénéficient aussi d’un canal attractif pour soutenir le processus de décentralisation.

L’aide budgétaire au service de la décentralisation

« La coopération au développement sous la forme de projets est ponctuelle et crée de ce fait de nouvelles inégalités. En revanche, les contributions versées au budget de l’Etat (« Aide budgétaire ») renforcent la responsabilité des autorités, améliorent la transparence et le gouvernement est obligé de répondre aux questions critiques du Parlement », Leonard Guira en est convaincu. « Les trois villes de Fada N’Gourma, Ouahagouya et Koudougou par exemple peuvent se frotter les mains d’avoir la Suisse comme partenaire de projet, car elle a investi en 2007, deux millions de francs suisses (900 millions CFA). Mais j’entends bien sûr aussi les réclamations d’autres petites villes : pourquoi elles et pas nous ? »

En échange de l’aide budgétaire, l’Etat se met d’accord avec les donateurs sur ce qu’il entend atteindre concrètement durant l’année concernée. Ce contrat de prestations (« matrice ») contribue à ce que la décentralisation ne reste pas lettre morte. « Les indicateurs de la matrice relative à l’aide budgétaire sont négociés au plus haut niveau. Le fait que certains indicateurs se rapportent à la décentralisation soutient nos efforts », estime Leonard Guira. Le contrat de prestations 2008 prévoit une augmentation minimale bien définie des transferts du budget national aux collectivités territoriales. La création du fonds de soutien et les règles du jeu font également l’objet d’un accord détaillé dans la matrice. De l’avis d’un collaborateur du ministère des finances, les critères de la décentralisation sont au cœur de la matrice. La décentralisation doit être payante pour la population. « Il y a trop d’argent qui reste coincé à Ouagadougou tandis que l’infrastructure la plus élémentaire manque aux autres collectivités territoriales, à quelques kilomètres de la capitale », affirme-t-il.

La décentralisation n’est pas seulement un point essentiel de la matrice, elle l’est aussi dans le dialogue avec les donateurs. Lors de la conférence annuelle de 2008 concernant l’aide budgétaire, les donateurs se sont montrés préoccupés par le faible degré de réalisation des bonnes intentions en

matière de décentralisation. « A fin 2007, aucune compétence n'avait été transférée formellement aux communes rurales », est-il relevé dans l'aide-mémoire. Les donateurs soulignent par ailleurs la grande importance de l'alphabétisation et de la formation continue des élus locaux. Il serait important de surcroît de pouvoir, d'ici à 2009, lancer dans toutes les communes rurales le plan de développement local tel qu'il est prévu, de manière à ce que sa réalisation puisse encore commencer durant la législature en cours.

Quand les moyens financiers manquent, les attentes de la population restent insatisfaites, malgré toute la bonne volonté des autorités locales. L'association des municipalités du Burkina Faso (AMBF) demande donc davantage de compétences et de moyens financiers, mais aussi davantage de participation. Les régions et les communes devraient être invitées à prendre part à l'élaboration du budget national. Même si le chemin qui mène à l'autonomie est semé



L'équipe de direction de l'association municipale AMBF avec Simon Compaoré, maire de Ouagadougou, à sa tête.

d'obstacles, « il n'est pas possible de faire marche arrière. La décentralisation s'est implantée au Burkina Faso », observe Simon Compaoré, Président de l'association des municipalités du Burkina Faso AMBF ; le maire très populaire de Ouagadougou, la capitale, est combatif et tape sur la table. « Nous sommes élus par le peuple. Aucun ministre ne doit rendre comptes à la population de manière aussi directe que nous. »



Les voies d'accès dans les régions rurales sont une condition pour le développement local. Helvetas s'investit dans la construction des routes sur mandat de la Confédération.

* L'auteur, Richard Gerster, est économiste et travaille comme consultant indépendant et publiciste (www.gersterconsulting.ch). Cet article fait partie d'une série mandatée par le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) et consacrée à l'aide budgétaire sous différents aspects. Les articles reflètent l'opinion personnelle de l'auteur.