

# **LE PROCESSUS DU MAEP AU BURKINA FASO**

**Julien K. Natielsé**

**Janvier 2009**

Open Society Initiative for West Africa (OSIWA)



Africa Governance Monitoring and Advocacy Project (AfriMAP)



**AfriMAP**

AfriMAP est un projet du réseau des fondations africaines de l'Open Society Institute (OSI). L'Open Society Institute, une fondation privée qui accorde des subventions, a pour objectif d'influencer la politique publique, de promouvoir la gouvernance démocratique, les droits humains et les réformes économiques, juridiques et sociales.

OSI a été créé en 1993 par l'investisseur et philanthrope George Soros, en appui à ses fondations en Europe centrale et orientale et dans l'ex Union soviétique, ainsi qu'au réseau émergent en Afrique. Le réseau des fondations Soros s'étend aujourd'hui sur plus d'une soixantaine de pays et comprend l'Open Society Foundation for South Africa, l'Open Society Initiative for East Africa, l'Open Society Initiative for Southern Africa et l'Open Society Initiative for West Africa.

Julien Natielsé est un juriste et politologue burkinabè. Il enseigne à l'Unité de Formation et de Recherches en Sciences Juridiques et Politiques (UFR/SJP) de l'Université de Ouagadougou (Burkina Faso). Il est également le chef du service des opérations du Centre pour la Gouvernance Démocratique (CGD) où il est responsable de la mise en œuvre du plan stratégique du CGD pour la période 2008–2012.

Copyright © 2009 Open Society Initiative for West Africa (OSIWA)  
ISBN 978-1-920299-09-5

Conçu et publié par COMPRESS.dsl  
[www.compressdsl.com](http://www.compressdsl.com)

Pour de plus amples informations, contacter:  
AfriMAP, Braamfontein Centre, 23 Jorissen Street, Johannesburg, South Africa  
[info@afrimap.org](mailto:info@afrimap.org) [www.afrimap.org](http://www.afrimap.org)

Open Society Initiative for West Africa (OSIWA), BP 008, Dakar-Fann, Sénégal  
[www.osiwa.org](http://www.osiwa.org)



**OSIWA**

OSIWA (Open Society Initiative for West Africa) soutient et encourage la participation du public à la gouvernance démocratique, à l'état de droit et au respect des droits humains en accordant des subventions, en élaborant des programmes et en réunissant divers dirigeants et groupes de la société civile. OSIWA cherche à promouvoir une société ouverte et à consolider les principes et pratiques démocratiques à travers une plus grande participation civique et la création d'un cadre des droits institutionnalisés solide. OSIWA veut jouer un rôle actif en encourageant un dialogue ouvert et éclairé sur les questions d'importance nationale.

# Table des matières

PRÉFACE	v
RÉSUMÉ	1
LE NOUVEAU PARTENARIAT POUR LE DÉVELOPPEMENT DE L'AFRIQUE (NEPAD) ET LE MÉCANISME AFRICAIN D'ÉVALUATION PAR LES PAIRS (MAEP)	3
LA MISE EN ŒUVRE DU MAEP AU BURKINA FASO: LES GRANDES ÉTAPES DU PROCESSUS	6
PRÉPARATION AU NIVEAU GOUVERNEMENTAL	6
MISE EN PLACE D'UNE DIRECTION INSTITUTIONNELLE DU MAEP	7
DÉSIGNATION DES INSTITUTIONS TECHNIQUES DE RECHERCHES (ITR)	8
MISSION DE SOUTIEN DU PANEL DU MAEP	9
LA STRATÉGIE DE COMMUNICATION DU MAEP	10
LA MÉTHODOLOGIE DE COLLECTE DES DONNÉES	10
LA MISE EN COMMUN DES DIFFÉRENTS RÉSULTATS DES ITR	14
LA PRÉSENTATION ET LA VALIDATION DU RAPPORT D'ÉTAPE DU PROCESSUS D'AUTOÉVALUATION	14
MISSION D'ÉVALUATION DU MAEP	15
FINANCEMENT DU PROCESSUS DU MAEP AU BURKINA FASO	18
PARTICIPATION DE LA SOCIÉTÉ CIVILE	19
DÉPÔT DU RAPPORT D'ÉVALUATION DU BURKINA FASO	21
ÉVALUATION CRITIQUE DU PROCESSUS DU MAEP AU BURKINA FASO	22
FORTE IMPLICATION DES AUTORITÉS POLITIQUES	22
PRÉCIPITATION DU PROCESSUS	22
ADHÉSION DE LA POPULATION ET FAIBLE PARTICIPATION DE LA SOCIÉTÉ CIVILE	23
INSUFFISANCE DES RESSOURCES FINANCIÈRES	23
INTÉGRITÉ DU PROCESSUS ET INDÉPENDANCE DES ORGANES DE GESTION DU MAEP	23
IMPACT SUR LES PROGRAMMES DE GOUVERNANCE ET DE DÉVELOPPEMENT EXISTANTS	23
CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS	25
BIBLIOGRAPHIE	27
LISTE DES PERSONNES INTERROGÉES	28



# Préface

Après le Ghana en 2005, le Bénin en 2007 et le Nigeria en 2008, le Burkina Faso a complété en 2008 la liste des pays de la CEDEAO (Communauté économique des États d'Afrique de l'ouest) ayant achevé le long processus d'évaluation de l'état de leur gouvernance sous le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP). Ce rapport s'inscrit dans la série d'études diligentées par AfriMAP (Projet pour l'observation et le plaidoyer pour la bonne gouvernance en Afrique) pour évaluer le déroulement du MAEP dans les pays qui y ont souscrit. Des évaluations similaires ont été faites pour le processus du MAEP au Bénin, au Ghana, au Kenya, à Maurice, au Nigeria et au Rwanda. D'autres sont en cours de finalisation pour examiner le processus en Afrique du Sud, Algérie, Mozambique et Ouganda respectivement.

Créé en 2004 par le réseau des fondations africaines de l'*Open Society Institute* (parmi lesquelles OSIWA), AfriMAP travaille avec ces fondations et leurs partenaires des sociétés civiles nationales à, principalement, suivre de près la façon dont les États africains s'acquittent des obligations auxquelles ils ont récemment souscrit dans le cadre de l'Union africaine (UA) en faveur de la bonne gouvernance. En vertu de l'Acte constitutif de l'UA, par exemple, les États africains se sont engagés à promouvoir les droits de l'homme, les principes et institutions démocratiques, la participation populaire et la bonne gouvernance. D'autres engagements plus précis en faveur de la bonne gouvernance ont été pris dans le cadre du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) et du MAEP.

Le processus du MAEP a débuté au Burkina Faso en 2005 et s'est par la suite déroulé dans un contexte très particulier. Le pays était en plein milieu d'un long cycle électoral, avec les élections présidentielles en 2005, les municipales en 2006 et les législatives en 2007. Plus fondamentalement, avant même

son adhésion au MAEP, le gouvernement du Burkina Faso avait conçu un 'programme national de bonne gouvernance' dont l'application était en cours alors que se déroulait le MAEP. Comment les élections, moment par excellence de débat national sur les questions de gouvernance, ont-elles affecté le processus du MAEP? De quel apport mutuel le MAEP et le programme national de bonne gouvernance ont-ils été l'un pour l'autre? Avec quel degré d'intégrité scientifique le MAEP a-t-il été conduit? De quelle marge d'indépendance politique les organes chargés de diriger le MAEP disposaient-ils? Comment évaluer la participation de la société civile au processus? C'est à l'ensemble de ces questions que ce rapport tente d'apporter des éléments de réponse.

Ce rapport a été rédigé par Julien Natielsé, juriste et politologue de l'université de Ouagadougou et chercheur au Centre pour la gouvernance démocratique à la même Université. Il est essentiellement basé sur la revue des documents du processus et sur les entretiens que M. Natielsé a eus avec des personnes impliquées dans le processus aussi bien comme participants que comme experts. M. Natielsé a complété ces sources par une observation personnelle attentive du processus du MAEP tel qu'il s'est déroulé au Burkina Faso depuis son lancement en 2005 jusqu'à la présentation du rapport d'évaluation devant le Forum des chefs d'États et de gouvernements des pays membres du MAEP en octobre 2008.

Comme les rapports similaires préparés pour les autres pays, l'objet principal de ce rapport est d'examiner si et dans quelle mesure le processus d'autoévaluation au Burkina Faso a respecté les critères d'efficacité et de crédibilité définis par les documents fondateurs du MAEP, en particulier dans quelle mesure il a été ouvert, participatif, transparent et indépendant. Julien Natielsé relève les difficultés auxquelles

## LE PROCESSUS DU MAEP AU BURKINA FASO

le processus a été confronté, parmi lesquelles le retard causé par le télescopage avec le cycle électoral entre 2005 et 2007; une indépendance problématique des institutions techniques chargées de la récolte des données; une faible représentation de la société civile dans les organes de direction du MAEP et une faible implication populaire. Il souligne également ce qui a constitué les points forts du processus, au premier plan desquels l'opportunité que le MAEP a offerte et continue à offrir, d'évaluer l'efficacité du programme national de bonne gouvernance en vigueur au Burkina depuis 2003.

Comme ce rapport le souligne, la précipitation avec laquelle le MAEP a été conduit a parfois donné l'impression que ce qui intéressait le plus les autorités burkinabè était le fait de formellement conduire le processus lui-même. Maintenant que le rapport d'évaluation du Burkina Faso a été présenté et approuvé par le forum du MAEP, il est tout aussi important que les recommandations et la feuille de route contenue dans le plan d'action national donnent l'occasion d'un débat continu au sein de la société burkinabè sur leur application et leur apport à l'amélioration de la gouvernance dans le pays.

Pascal K. Kambale  
Directeur adjoint, AfriMAP

# Résumé

Le Burkina Faso a adhéré au MAEP le 9 mars 2003 et a signé le 20 mars 2003 le protocole d'accord, marquant ainsi l'engagement des autorités politiques du Burkina Faso vis-à-vis de leur peuple et de la communauté internationale à observer les principes de la démocratie, de la bonne gouvernance politique, économique, d'entreprises et du développement socio-économique, à travers une évaluation périodique par ses pairs africains. En 2006, le pays a procédé à la mise en place des instruments nécessaires devant lui permettre de s'auto-évaluer par le biais du MAEP. Après la création du conseil national du MAEP, il a été installé officiellement le Secrétariat permanent du MAEP.

Du 19 au 22 juin 2006, le Professeur Mohamed Seghir BABES, membre du panel d'éminentes personnalités du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP), a séjourné au Burkina Faso, à la tête d'une délégation de six (6) personnes, en mission d'appui à la mise en œuvre du processus d'évaluation. En octobre 2007, le processus d'autoévaluation a effectivement démarré avec l'intervention des instituts techniques de recherches chargés de recueillir les données pour administrer le questionnaire d'auto-évaluation. Pour mener à bien le processus du MAEP, il a été créé un département chargé des aspects communicationnels à travers les actions de sensibilisation et d'information destinées aussi bien aux citoyens qu'aux pouvoirs publics. Avant donc la phase de collecte des données, ce département a initié des activités de sensibilisation pour faciliter l'administration des questionnaires du MAEP. La communication a englobé également toutes les étapes du processus soit avant sa réalisation soit après sa mise en œuvre à travers des bilans régulièrement faits. Cependant, l'efficacité des actions de communication du MAEP au Burkina Faso est sérieusement mise en cause par le faible niveau d'appropriation du processus en lui-même aussi bien par les citoyens que par les pouvoirs publics.

Quatre Institutions techniques de recherche (ITR) ont été identifiées pour accompagner le conseil national du MAEP dans la conduite de l'autoévaluation du Burkina Faso. Il s'agit du Centre pour la gouvernance démocratique (CGD), du Centre d'analyse des politiques économiques et sociales (CAPES), de l'Institut national de la statistique et de la démographie (INSD) et de l'Institut supérieur des sciences de la population (ISSP). Ces institutions ont été mandatées pour s'occuper de la récolte des données dans les domaines, respectivement, de la gouvernance démocratique et politique, de la gouvernance économique et de la gestion financière, de la gouvernance des entreprises et du développement socio-économique. Les quatre ITR ont sensiblement appliqué la même méthodologie pour l'administration des questionnaires. Il s'agit d'une part de la revue documentaire et d'autre part, de la technique de collecte par sondage. En somme, le travail de collecte de données a permis de mettre en relief un certain nombre d'insuffisances et de critiques relevées par les ITR et qui ont semblé constituer des obstacles dans l'administration des questionnaires.

À la suite de la phase de collecte des données, le secrétariat permanent du MAEP a organisé un atelier commun de validation de deux jours en vue de procéder à la mise en commun et de fondre les différents rapports dans un document unique pour lui assurer une certaine homogénéité au regard des différentes approches analytiques des ITR. L'atelier de validation du rapport national d'autoévaluation a néanmoins consisté en une séance de sensibilisation et d'information des personnes invitées à cette rencontre, à travers des présentations des versions synthèses des quatre rapports. Le fait que les participants n'avaient pas sur le rapport les informations préalables nécessaires pouvant leur permettre de commenter efficacement sur le contenu

## LE PROCESSUS DU MAEP AU BURKINA FASO

du rapport et de participer à son amélioration qualitative a donc altéré les objectifs de l'atelier. C'est suite à cette rencontre que la mission d'évaluation des experts du MAEP a été réalisée pour confronter les données contenues dans le rapport d'autoévaluation avec les perceptions de la société.

La mission d'évaluation du Burkina Faso a été conduite du 18 février au 16 mars 2008 sous la direction du panel des personnalités éminentes du MAEP. Après la prise de contact, la mission a tenu des séminaires avec les membres du gouvernement dans son ensemble. Elle a pu tenir des séances approfondies de travail avec les structures et organes en charge de la gestion du système de la gouvernance nationale. Elle a également eu des séances de travail avec les partenaires techniques et financiers du pays, les ambassadeurs des pays membres du G8 et les ambassadeurs africains accrédités au Burkina. Après une large consultation des structures et organes au niveau central, la mission a effectué des sorties de terrain en vue de discuter avec les populations à la base des enjeux et défis identifiés dans le rapport national d'autoévaluation. Les treize régions du Burkina Faso ont ainsi été visitées et des réunions ont été tenues, avec la participation des organisations de la société civile, des chefs coutumiers et religieux, et des autorités politiques et administratives. Environ 5 000 personnes ont pris part à ces rencontres.

Le dépôt par les experts du MAEP de leur rapport d'évaluation, comprenant l'évaluation du pays et les commentaires sur le plan d'action, est intervenu en mai 2008 et était suivi des commentaires du gouvernement. Le rapport d'évaluation du Burkina était prévu pour être présenté à la réunion du forum du MAEP tenue en Égypte le 29 juin 2008. Mais cette présentation n'a pu se tenir compte tenu de l'agenda chargé des chefs d'État lors de ce sommet. La présentation du rapport est finalement intervenue au cours d'une réunion extraordinaire du forum du MAEP tenue à Cotonou en octobre 2008.

Le processus du MAEP au Burkina Faso soulève plusieurs questions, notamment en relation avec son apport au discours et aux pratiques de bonne gouvernance dans le pays, ainsi que par rapport à son intégrité et à son caractère inclusif. Le MAEP a démarré au Burkina Faso alors que le pays exécutait depuis 2003 une Politique nationale de bonne gouvernance (PNBG), mais il ne semble pas qu'il y ait eu un effort de clarification des relations entre les deux initiatives, ni que les autorités chargées de diriger le MAEP avaient suffisamment pensé aux apports mutuels que le MAEP et la PNBG pouvaient tirer l'un de l'autre.

Une autre question importante soulevée par le processus du MAEP au Burkina Faso est celle de son intégrité et de son indépendance. Tout d'abord, la conduite du processus

n'a pas entièrement satisfait aux conditions de solidité scientifique et technique recommandées par les directives contenues dans les documents de base du MAEP. Trois des quatre Institutions techniques de recherche (ITR) chargées de s'assurer du caractère scientifique et indépendant des recherches étaient des organismes gouvernementaux. Les ITR n'ont pas eu suffisamment de temps pour récolter, traiter et faire valider les données du rapport d'autoévaluation; et même s'ils avaient disposé de plus de temps, les moyens mis à leur disposition étaient trop insuffisants pour leur permettre de faire un travail scientifiquement solide.

Enfin, la conduite du MAEP au Burkina a soulevé quelques questions sur son caractère inclusif et son indépendance. D'une part, les organes chargés de la conduite du processus étaient presque entièrement dépendants de l'exécutif, en particulier du président du Faso qui en nommait les plus haut placés par décret. Cela pouvait avoir l'avantage d'assurer une implication personnelle du chef de l'État dans le processus et de lui donner ainsi un prestige politique auprès des institutions publiques, mais un tel dispositif ne correspondait pas exactement à l'idée d'indépendance du processus contenue dans les Directives aux pays participants. D'autre part, la mise en œuvre du MAEP commande l'implication aussi bien participative qu'inclusive de toutes les couches de la société représentées par les Organisations de la société civile (OSC). Au Burkina Faso, l'implication de la société civile dans le processus du MAEP était mitigée. D'un côté, les OSC n'étaient pas pleinement représentées dans les organes de direction du MAEP. Une bonne partie de la société civile considérait que le mandat des personnes qui siégeaient dans ces organes pour le compte de la société civile n'était pas représentatif puisque ces personnes avaient été cooptées par les pouvoirs publics. De l'autre côté, cependant, les représentants des OSC étaient en mesure d'émettre leurs opinions dans l'élaboration des rapports d'autoévaluation et d'évaluation et plusieurs séances d'échanges et d'information ont été organisées pour assurer l'implication des OSC.

# Le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) et le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP)

Le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) est un cadre stratégique qui propose une 'vision pour le renouvellement de l'Afrique'. Cinq chefs d'État ont lancé le NEPAD – il s'agit de l'Algérie, de l'Égypte, du Nigeria, du Sénégal et de l'Afrique du Sud – dont le document fondateur a été officiellement adopté par le 37<sup>ème</sup> sommet de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) à Lusaka, en Zambie, en juillet 2001. Le NEPAD est à présent un programme de l'Union africaine (UA), l'entité qui a succédé à l'OUA, mais il dispose de son propre secrétariat, basé en Afrique du Sud, chargé de la coordination et de la mise en œuvre de ses programmes. Les sommets successifs de l'UA ont proposé une plus grande intégration de ce secrétariat et du NEPAD en général dans les processus et structures de l'UA.

Les quatre principaux objectifs du NEPAD sont l'éradication de la pauvreté, la promotion de la croissance et du développement durables, l'intégration de l'Afrique dans l'économie mondiale et l'accélération du renforcement des capacités des femmes. Le NEPAD repose sur des principes de base d'engagement envers la bonne gouvernance, la démocratie, les droits de l'homme et la résolution des conflits, ainsi que sur la reconnaissance que le maintien de ces normes est fondamental pour la création d'un environnement favorable à l'investissement et à la croissance économique à long terme. Le NEPAD vise à attirer davantage d'investissement, de flux de capitaux et de financement, avec la mise en place d'un cadre africain du développement comme fondement du partenariat aux niveaux régional et international.

Le NEPAD est piloté par un Comité des chefs d'État et de gouvernement chargé de la mise en œuvre (CCEGMO), qui a finalisé le cadre politique adopté à Lusaka en octobre 2001. Le CCEGMO est composé de trois pays par région de

l'Union africaine. Le CCEGMO rend annuellement compte à la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de l'UA. Le comité de direction (ou comité pilote), qui comprend vingt États membres de l'UA, est chargé de surveiller les progrès des projets et des programmes.

En juillet 2002, lors du sommet de l'UA de Durban, le NEPAD a été renforcé d'une déclaration sur la démocratie, la gouvernance démocratique, politique, économique et des entreprises. Selon les termes de cette déclaration, les États participants au NEPAD 'croient en un gouvernement juste, honnête, transparent, responsable et participatif et en la probité dans la vie publique'. En vertu de quoi ils 'entreprennent de travailler avec une détermination renouvelée à la mise en œuvre', notamment, de l'État de droit, de l'égalité de tous les citoyens devant la loi, des libertés individuelles et collectives, du droit à participer à des processus politiques libres, crédibles et démocratiques et de l'adhésion à la séparation des pouvoirs, notamment la protection de l'indépendance du pouvoir judiciaire et l'efficacité des parlements.

La déclaration sur la démocratie, la gouvernance démocratique, politique, économique et des entreprises a également engagé les États participants à mettre en place un Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP) chargé de promouvoir l'adhésion à ses engagements et leur réalisation. Le sommet de Durban a adopté un document précisant les étapes de l'évaluation par les pairs et les principes de fonctionnement du MAEP.

En mars 2003, le CCEGMO du NEPAD, qui s'est réuni à Abuja, au Nigeria, a adopté un mémorandum d'entente (MdE) sur le MAEP. Ce mémorandum d'entente fonctionne en fait comme un traité. Il est entré en vigueur immédiatement à Abuja,

avec l'accord de six États de se soumettre à ses conditions; jusqu'en décembre 2008, 29 pays y avaient accédé. Ceux qui ne le font pas ne sont pas soumis à l'évaluation. La réunion de mars 2003 a également marqué l'adoption des 'objectifs, normes, critères et indicateurs' du MAEP. La réunion a permis la création d'un secrétariat du MAEP, également basé en Afrique du Sud, et de la nomination d'un 'panel d'éminentes personnalités' composé de sept membres et chargé de superviser la conduite du processus du MAEP et de veiller à son intégrité.

Le secrétariat du MAEP, tel qu'il fonctionnait fin 2003, a élaboré un questionnaire basé sur un vaste éventail de traités et de normes africaines et internationales des droits de l'homme, afin de guider les États participants au niveau de l'autoévaluation de leur respect des principes du NEPAD. Les questions sont regroupées sous quatre grandes rubriques: démocratie et gouvernance politique, gouvernance et gestion économique, gouvernance des entreprises et développement socio-économique. Le questionnaire a été adopté officiellement en février 2004 à Kigali, au Rwanda, lors de la première réunion du forum du MAEP, composé des représentants des chefs d'État et de gouvernement de tous les États participants au MAEP. À ce stade, le processus officiel d'évaluation par les pairs était prêt à démarrer: la réunion a identifié les quatre premiers pays qui seraient soumis à l'évaluation, à savoir le Ghana, le Kenya, Île Maurice et le Rwanda. Depuis cette date, huit pays ont complété le processus d'évaluation. Ce sont: Afrique du Sud, Algérie, Bénin, Burkina Faso, Ghana, Kenya, Nigeria et Rwanda.

Chaque pays soumis à cette évaluation est attribué à l'une des sept éminentes personnalités, qui examinent et étudient les rapports et font des recommandations au forum du MAEP. Les membres du panel sont: Marie-Angélique Savané (Sénégal), présidente; Adebayo Adedeji (Nigeria); Bethuel Kiplagat (Kenya); Graça Machel (Mozambique); Mohammed Babes (Algérie, a remplacé la personnalité algérienne initialement désignée, Mourad Medelci); Dorothy Njeuma (Cameroun) et Chris Stals (Afrique du Sud). Quelques-uns parmi eux étaient prévus pour être remplacés en 2009. Au niveau national, les pays participants mettent en place un point focal au niveau national et un comité national de coordination pour diriger le processus d'examen et faire la liaison avec le secrétariat du MAEP.

Les documents du MAEP fixent cinq étapes pour le processus d'évaluation:

### **1ère étape: Autoévaluation**

Une mission de soutien au pays est chargée par le secrétariat du MAEP de visiter le pays participant, avec à sa tête l'éminente personnalité désignée pour cette tâche, afin de permettre une compréhension commune des règles, processus et principes du MAEP. L'équipe fait la liaison avec le point focal désigné dans chaque pays et organise des sessions de travail et des ateliers techniques avec les parties prenantes; l'éminente personnalité signe un mémorandum d'entente avec le gouvernement sur les modalités de la mission d'évaluation dans le pays. Le pays commence alors son rapport d'autoévaluation, basé sur le questionnaire du MAEP. Le pays doit également formuler un programme d'action préliminaire basé sur les politiques, programmes et projets existants. L'autoévaluation doit normalement impliquer la vaste participation de toutes les parties prenantes pertinentes, notamment des organisations de la société civile, ainsi que celle des ministères et services gouvernementaux.

### **2ème étape: Mission d'évaluation**

Une équipe chargée de l'examen du pays visite le pays et y entreprend de vastes consultations, clarifie toutes les questions qui peuvent nécessiter des discussions et contribue à l'élaboration d'un consensus national sur le chemin à suivre pour aller de l'avant. L'équipe est dirigée par l'éminente personnalité attribuée au pays et composée de représentants du secrétariat du MAEP et des institutions partenaires du MAEP, notamment de la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique, de la Banque africaine de développement et d'autres institutions.

### **3ème étape: Rapport d'évaluation pays et modification du programme d'action**

L'équipe chargée de l'examen du pays rédige son propre rapport sur le pays, en se basant sur les informations réunies au cours de sa mission d'étude et sur des documents indépendants élaborés par le secrétariat du MAEP, et fait part de ses conclusions au gouvernement. En se basant sur le rapport d'autoévaluation et sur le rapport de l'équipe chargée de l'examen du pays, le pays finalise son programme d'action, en définissant les politiques et pratiques à mettre en œuvre.

#### **4ème étape: Évaluation par les pairs**

Le rapport de l'équipe chargée de l'examen du pays et le programme d'action sont présentés au forum du MAEP par l'éminente personnalité et le chef d'État ou de gouvernement du pays, aux fins d'examen par les autres chefs d'État ou de gouvernement.

#### **5ème étape: Publication du rapport et du programme d'action**

Enfin, une fois que le rapport a été examiné par le forum du MAEP, il est présenté au sommet de l'UA, avant d'être rendu public.

# La mise en œuvre du MAEP au Burkina Faso: les grandes étapes du processus

En adhérant volontairement au MAEP le 9 mars 2003, le Burkina Faso a été parmi les premiers pays du continent à s'engager à prendre toutes les mesures nécessaires pour faciliter le développement et la mise en œuvre d'un programme d'actions national en vue d'améliorer ses performances dans les domaines de la gouvernance démocratique, économique et financière, le développement socio-économique et la gouvernance d'entreprise. Dès lors, des mesures ont été prises au plus haut sommet de l'État pour faire de cet engagement une réalité au service du développement humain durable au Burkina Faso.

## Préparation au niveau gouvernemental

Le Burkina Faso a signé le protocole d'accord le 20 mars 2003, marquant ainsi l'engagement des autorités politiques du Burkina Faso vis-à-vis de leur peuple et de la communauté internationale à observer les principes de la démocratie, de la bonne gouvernance politique, économique, d'entreprises et du développement socio-économique, à travers une évaluation périodique par ses pairs africains. L'adhésion du Burkina Faso au MAEP est intervenue alors qu'existaient des mécanismes de promotion interne de la bonne gouvernance. En effet, les pouvoirs publics ont adopté en 1998 un plan national de bonne gouvernance qui a été révisé en 2003 pour en faire une politique nationale de bonne gouvernance. Les axes prioritaires en matière de bonne gouvernance s'articulent autour de quatre (4) pôles: la gouvernance politique y compris la sécurité publique et la promotion des droits humains, la gouvernance administrative, la gouvernance économique et la gouvernance locale. La Politique nationale de bonne gouvernance (PNBG) est un instrument d'opérationnalisation du CSLP, en ce sens qu'elle

en précise davantage l'axe 4 et les éléments de mise en œuvre.

Après son adhésion au MAEP, le Burkina a désigné le ministre des affaires étrangères et de la coopération régionale comme point focal du MAEP. Le gouvernement a ensuite mis en place un comité ministériel, composé des ministres des finances et du budget, des affaires étrangères et de la coopération régionale et celui de l'économie et du développement, chargé de déterminer le mode opératoire du MAEP au niveau national.<sup>1</sup> À l'initiative de ce comité ministériel, plusieurs rencontres sectorielles ont été tenues entre 2003 et 2005, sur le NEPAD et le MAEP avec pour objectif fondamental de sensibiliser les populations burkinabè afin d'obtenir leur adhésion au processus. Dans ce sens, du 11 au 13 avril 2005, le Burkina Faso a organisé en collaboration avec le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) un atelier national sur le MAEP. Cet atelier, en plus des participants provenant des institutions publiques, du secteur privé et des organisations de la société civile, a connu la participation de représentants du Ghana et du Rwanda venus partager leurs expériences en matière de mise en œuvre du MAEP avec les acteurs burkinabè. L'atelier de Ouagadougou a permis aux différents acteurs du développement de se familiariser avec le MAEP, d'engager des discussions sur les grandes problématiques de la bonne gouvernance et, surtout, d'envisager les passerelles nécessaires à une mise en œuvre efficiente du MAEP au Burkina Faso.

Ce faisant, le Burkina Faso achevait un processus de consultations engagé par le gouvernement avec tous les

<sup>1</sup> Information recueillie auprès du secrétaire permanent du MAEP lors d'un entretien le 2 mai 2008. La date précise à laquelle ce comité ministériel a été mis en place ne nous a cependant pas été communiquée.

acteurs sociaux dans le but de permettre à ceux-ci de s'approprier véritablement ce nouvel outil de promotion de la bonne gouvernance et du développement durable sur le continent africain qu'est le MAEP. Sur la base des conclusions consensuelles de l'atelier, le comité ministériel a dégagé les traits fondamentaux de la structure devant prendre en charge la gestion du MAEP au niveau national.

### Mise en place d'une direction institutionnelle du MAEP

Pour conduire la mise en œuvre du MAEP au Burkina Faso, le gouvernement a procédé à un arrangement institutionnel qui comprend deux organes importants: le Conseil national du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (CN-MAEP) et le Secrétariat permanent du Mécanisme d'évaluation par les pairs (SP-MAEP). Chaque organe a des attributions bien définies.

Quant à leur nature, il s'agit de structures d'origine gouvernementale, dirigées par des personnalités nommées d'office par le pouvoir exécutif. Ce qui laisse penser que les autorités gouvernementales, avec à leur tête le président du Burkina Faso, comptent exercer un contrôle étroit sur l'ensemble du processus. Le conseil apparaît comme l'organe délibératif du MAEP et adopte les grandes décisions concernant la mise en œuvre du processus. Le secrétariat permanent du MAEP est dirigé par un secrétaire permanent nommé également par décret du président du Burkina Faso.<sup>2</sup>

### Le conseil national du MAEP

Le conseil est composé de 28 membres<sup>3</sup> et regroupe des représentants de l'exécutif, du pouvoir législatif (opposition et majorité), des représentants des organisations patronales et syndicales, ainsi que ceux de la société civile. La présidence du CN-MAEP est d'office assurée par le directeur de cabinet du président de la République.<sup>4</sup> Il est secondé par un vice-président élu en dehors des représentants du pouvoir exécutif.

Le décret précise comme suit la composition du conseil national:

- Au titre du **pouvoir exécutif**: le directeur de cabinet du président du Burkina Faso, un représentant du premier ministère, un représentant du ministère des affaires

étrangères chargé du NEPAD, un représentant du ministère des finances et du budget, un représentant du ministère de la fonction publique et de la réforme de l'État, un représentant du ministère de la justice, un représentant du ministère de la promotion des droits humains, un représentant du ministère de l'administration territoriale et de la décentralisation, un représentant du ministère du travail, de l'emploi et de la jeunesse, soit au total 10 membres;

- Au titre du **pouvoir législatif**, quatre représentants, à savoir: deux représentants des partis politiques de la mouvance présidentielle (il s'agit du Congrès pour la démocratie et le progrès (CDP), parti au pouvoir, plus une dizaine de formations politiques qui soutiennent le programme du Président Blaise Compaore) et deux représentants des partis politiques d'opposition;
- Au titre des **organisations patronales et syndicales**: deux représentants des organisations patronales et deux représentants des organisations syndicales, pour un nombre total de quatre représentants;
- Au titre des **organisations de la société civile**: deux représentantes des organisations féminines, deux représentants des jeunes, deux représentants des médias, deux représentants de la communauté scientifique et deux représentants des communautés de base (autorité coutumière et représentant du monde paysan), soit un total de 10 représentants.<sup>5</sup>

Les différentes organisations étaient censées désigner librement leur représentant au conseil national du MAEP.<sup>6</sup> Dans tous les cas, tous les membres de cette structure étaient formellement nommés par décret présidentiel.<sup>7</sup> À l'analyse, on peut estimer que la composition du conseil national est suffisamment représentative de l'ensemble des différentes couches sociales du pays à travers la présence des représentants des différents acteurs de la gouvernance que sont l'État (exécutif), les organisations de la société civile et le secteur privé.

Le conseil national comprend en son sein quatre groupes thématiques mis en place sur arrêté du président du conseil en rapport avec les quatre domaines de la gouvernance faisant l'objet de l'autoévaluation. Chaque groupe thématique est dirigé par une composante du conseil: le secteur privé dirige le groupe thématique gouvernance des entreprises; les organisations de la société civile s'occupent du groupe thématique sur le développement économique et social; la gouvernance économique et la gestion financière sous

2 Article 7 du décret n°2007-337/PRES/PM/MAECP du 25 mai 2007, portant composition, attributions et fonctionnement du CN-MAEP.

3 Ibid., Article 2.

4 Ibid., Article 4.

5 Ibid., Article 3.

6 Entretien avec certains membres du Conseil national du MAEP.

7 Article 5, décret n°2007-337/PRES/PM/MAECP du 25 mai 2007 portant composition, attributions et fonctionnement du Conseil national du CN-MAEP.

## LE PROCESSUS DU MAEP AU BURKINA FASO

la responsabilité du pouvoir exécutif; et, enfin, le pouvoir législatif est responsable du groupe thématique relatif à la gouvernance politique et démocratique.

Le CN-MAEP se réunit en session ordinaire une fois par trimestre et en session extraordinaire sur convocation de son président ou à la demande des 2/3 de ses membres.<sup>8</sup> Il adresse au moins deux fois par an, au président du Burkina Faso un rapport sur l'exécution de ses missions, décisions et recommandations.<sup>9</sup>

### **Le secrétariat permanent du MAEP**

Le MAEP est doté d'un Secrétariat permanent (SP-MAEP) créé également par décret et dirigé par un secrétaire permanent.<sup>10</sup> Ce dernier a rang de secrétaire général de département ministériel. Le Secrétariat permanent comprend: un secrétariat particulier, un département de la gouvernance démocratique et politique, un département de la gouvernance économique, un département chargé de l'administration et des finances et un département de la communication, des relations publiques et de l'informatique. Les départements sont dirigés par des chefs de départements nommés par décret. Ils ont rang de directeurs de départements ministériels. L'organisation et le fonctionnement des départements et du secrétariat particulier sont régis par arrêté du président du CN-MAEP. Le SP-MAEP, en plus d'appuyer le CN-MAEP sur le plan technique, est chargé entre autres, de préparer la participation du président du Burkina Faso au forum des chefs d'État et de gouvernement du MAEP, d'assurer la liaison avec le secrétariat du MAEP, du NEPAD et toutes autres organisations nationales, africaines et internationales impliquées dans la mise en œuvre du MAEP et du NEPAD, d'assurer l'organisation et le suivi de la mission de l'équipe de soutien du secrétariat du MAEP, d'informer et de sensibiliser les acteurs nationaux impliqués dans les différents processus du MAEP et enfin de faire un plaidoyer pour la mobilisation des ressources auprès des partenaires.

### **Désignation des Institutions techniques de recherches (ITR)**

Conformément aux principes du MAEP, le secrétariat permanent, le conseil national et ses groupes thématiques ont requis l'appui des organismes spécialisés dans la recherche et maîtrisant les méthodes d'évaluation et les questions de gouvernance afin de mener à bien l'autoévaluation

du Burkina Faso dans une approche scientifique et une méthodologie rigoureuse. Dans cette perspective, quatre ITR ont été identifiées<sup>11</sup> pour accompagner le conseil national du MAEP dans la conduite de l'autoévaluation du Burkina Faso. Il s'agit du Centre pour la gouvernance démocratique (CGD), du Centre d'analyse des politiques économiques et sociales (CAPES), de l'Institut national de la statistique et de la démographie (INSD) et de l'Institut supérieur des sciences de la population (ISSP). Ces instituts ont été mandatés pour s'occuper, respectivement, de la gouvernance démocratique et politique, de la gouvernance économique et de la gestion financière, de la gouvernance des entreprises et du développement socio-économique. Il s'agit de bien situer les enjeux et les défis des quatre domaines de gouvernance en vue d'élaborer le rapport national d'autoévaluation qui sera examiné de façon critique par une mission internationale d'experts africains chargés de l'évaluation du pays dans le cadre du MAEP.

L'objectif principal de la mission d'autoévaluation est de donner la parole aux citoyens afin de recueillir leurs perceptions et approches sur la façon dont ils s'estiment être gouvernés. Ce regard de la population cible les quatre domaines thématiques ci-dessus énoncés. Pour réaliser cet objectif, les institutions de recherche partenaires devaient:

- procéder à une revue documentaire large et approfondie;
- rencontrer les différents acteurs et autres intervenants pertinents dans la gouvernance du pays;
- produire un rapport et un programme d'action préliminaire relatifs à la gouvernance au Burkina Faso.

### **Évaluation de la capacité des ITR à conduire un tel projet**

Quatre ITR ont été désignées pour assurer la collecte des données pour l'autoévaluation. Il s'agit de structures dont les compétences et les capacités permettaient d'accomplir cette activité de recherche.

Le CAPES a été créé par décret n°2000/171/PRES du 16 mai 2000 et est fonctionnel depuis 2001. Le centre, en tant qu'institution publique, a à sa tête un directeur exécutif soutenu par une équipe technique de 7 experts permanents recrutés par test.<sup>12</sup> L'équipe est constituée pour couvrir différents domaines de l'analyse économique et sociale. Le CAPES a réalisé une étude sur la problématique

8 Ibid., Article 9.

9 Ibid., Article 13.

10 Décret n°2007-338/PRES/PM/MAECP du 25 mai 2007 portant attributions, organisation et fonctionnement du SP-MAEP.

11 Les ITR ont été désignées, au moins six mois avant la collecte des données par appel d'offres et la sélection a été faite par le conseil national du MAEP entant qu'organe délibératif du processus du MAEP. Entretien avec Mr Luther Yaméogo, Centre pour la gouvernance démocratique (CGD), et membres du CN.

12 Experts en gestion de l'information et de la communication, économie des institutions, macroéconomie et sociologie.

du renforcement des capacités au Burkina Faso: état des lieux, stratégie et programme d'actions prioritaires. Il a également mené des réflexions sur le bilan des programmes d'ajustement structurel, notamment la capacité d'absorption de l'aide par le Burkina Faso. Le centre apparaît ainsi comme une instance assurant, par rapport aux acteurs concernés, des fonctions d'appui techniques et de complémentarité opérationnelle, notamment, en produisant et en rendant disponibles, sur le marché public et privé, des produits demandés de renforcement des capacités. Ce faisant, le CAPES accomplit une mission centrale d'approfondissement de l'action gouvernementale en matière de renforcement des capacités, dans le cycle de la définition, de l'exécution et du suivi des politiques macros économiques et sectorielles et de réduction de la pauvreté.

L'ISSP est un institut de recherche étatique qui a été créé par arrêté ministériel le 27 Juillet 2005. Il remplace l'Unité d'enseignement et de recherche en démographie (UERD) de l'Université de Ouagadougou mise en place en 1991 par le gouvernement burkinabè avec le concours financier du Fonds des Nations Unies pour la population (FNUP) et l'appui scientifique et technique de l'Institut de démographie de l'Université catholique de Louvain (Belgique). Pendant une quinzaine d'années, l'ISSP (ex UERD) a réalisé à son initiative ou à la demande des partenaires nationaux et internationaux, plusieurs travaux de recherche sur les questions de population et de développement. Elle a assuré la promotion et la coordination de l'enseignement de la démographie à l'Université de Ouagadougou et dans les écoles professionnelles. L'ISSP a également organisé des séminaires d'initiation et des stages de perfectionnement à l'intention des cadres et des institutions concernés par les questions de population. Dans le cadre de ces activités, une série de publications a été réalisée par les chercheurs de l'ISSP ou par des collaborateurs en vue de la dissémination de leurs résultats de la recherche. Lors de sa réunion du 9 septembre 2005 tenue à Ouagadougou, le conseil des ministres chargés de l'enseignement supérieur des pays membres de l'UEMOA a attribué le label 'centre d'excellence de l'UEMOA' à l'ISSP (ex UERD) dans les domaines population et santé.<sup>13</sup>

Le CGD, en tant qu'institution de recherche appliquée, de formation, de plaidoyer et de facilitation du dialogue sur la gouvernance démocratique, a pour ambition fondamentale, la création et la diffusion de connaissances et d'idées nouvelles dans la sous-région ouest-africaine, et au Burkina Faso en particulier. Sur la base de ses objectifs, le centre, en tant qu'institution de recherche non gouvernementale indépendante, développe un portefeuille de projets pluriannuels dans des domaines divers parmi lesquels l'évaluation périodique de l'état de la gouvernance

démocratique, le constitutionnalisme et l'État de droit, la participation citoyenne et la culture démocratique. À cette fin, le centre mène des activités de conseil, de formation, d'éducation civique, de recherche appliquée, et de promotion du consensus autour des questions de gouvernance démocratique et de politiques publiques. Le CGD a déjà réalisé de nombreuses études sur l'état de la gouvernance au Burkina, des enquêtes par sondages dans la sphère politique. Il mène également des actions de renforcement de capacités au profit des acteurs nationaux de la gouvernance.

L'INSD est une institution étatique et se présente comme le service officiel des statistiques du Burkina Faso. Créé comme établissement public à caractère administratif et doté de la personnalité juridique et de l'autonomie financière, il est placé sous la tutelle technique du ministère chargé de la statistique et la tutelle financière du ministère chargé des finances.<sup>14</sup> Il conduit ses activités dans le cadre général du système statistique national régi par la loi portant organisation et réglementation des activités statistiques.<sup>15</sup> L'INSD est à la base de nombreuses publications statistiques sur le Burkina Faso.

### Mission de soutien du panel du MAEP

Du 19 au 22 juin 2006, le Professeur Mohamed Seghir Babes, membre du panel d'éminentes personnalités du MAEP, a séjourné au Burkina Faso, à la tête d'une délégation de six personnes, en mission d'appui à la mise en oeuvre du processus d'évaluation.<sup>16</sup> L'objectif principal de cette mission était de lancer le processus d'autoévaluation au Burkina Faso. Plus spécifiquement, la mission de soutien a signé avec le gouvernement du Burkina un protocole d'accord technique sur le mécanisme d'évaluation par les pairs. Par cet accord, le Burkina Faso acceptait que le panel des éminentes personnalités du MAEP puisse mener sur son territoire des visites techniques et, plus tard, une mission d'évaluation du processus d'autoévaluation. La mission de soutien a aussi procédé à l'évaluation des procédures et des mécanismes mis en place par le Burkina Faso pour entreprendre son exercice d'autoévaluation. Elle a également rencontré la structure nationale et les institutions techniques de recherche pour apprécier le potentiel de chercheurs pouvant s'impliquer

14 Décret n°2000-508/PRES/MEF du 27 octobre 2000 pris par le président de la République.

15 Loi n°012-2007/AN du 31 mai 2007 portant organisation et réglementation des activités statistiques. Pour de plus amples informations sur l'ensemble des actions de l'INSD, voir son site internet à l'adresse suivante: [www.insd.bf](http://www.insd.bf).

16 *Rapport d'autoévaluation du Burkina Faso*, mai 2008, p.44. Ce document, dont nous avons obtenu une copie, n'était pas encore officiellement publié au moment de la rédaction de ce rapport en juillet 2008.

13 Voir le site internet de l'ISSP à l'adresse suivante [www.issp.bf](http://www.issp.bf).

## LE PROCESSUS DU MAEP AU BURKINA FASO

dans le processus. Enfin, elle a facilité l'élaboration d'une feuille de route de la structure nationale destinée à accélérer les différentes activités d'autoévaluation.

La visite de la mission de soutien a sonné le lancement officiel de l'évaluation du Burkina Faso dans le cadre du MAEP.<sup>17</sup> Le protocole d'accord ainsi signé a permis au CN-MAEP de travailler à l'élaboration d'un questionnaire à même d'aider le gouvernement à faire une autoévaluation du pays en termes de performances (démocratie, gouvernance), mais aussi afin de diagnostiquer les difficultés auxquelles le pays est confronté dans ces domaines. C'est à l'issue de cette mission que le Burkina Faso a entamé son autoévaluation en vue de soumettre un rapport assorti d'un programme d'actions national comme le stipule et l'exige le processus du MAEP.<sup>18</sup>

### La stratégie de communication du MAEP

Le département de communication et des relations publiques du SP-MAEP a en charge les missions de sensibilisation et d'information du processus du MAEP au Burkina Faso. En clair, ce département a pour but:

- de suivre toutes les questions de presse et les informations présentant un intérêt pour le MAEP;
- d'élaborer le plan de communication du CN-MAEP et d'en assurer la mise en œuvre;
- d'assurer la rédaction et la diffusion des bulletins de retro informations sur le MAEP;
- de créer et d'animer le site web du CN-MAEP;
- d'assurer une bonne visibilité des actions menées par le CN-MAEP.<sup>19</sup>

Sur la base des missions qui lui sont assignées, le département de communication a organisé de nombreuses séances de sensibilisation et d'information, au cours desquelles le secrétaire permanent a eu l'occasion à chaque fois de présenter l'évolution du processus du MAEP en cours au Burkina. Ces rencontres d'information et de sensibilisation ont été organisées à chaque étape du processus d'évaluation. Par exemple, le 15 février 2007, le conseil national du MAEP a organisé une rencontre avec les organisations de la société civile autour de la mise en œuvre du processus au Burkina Faso. Les 10 et 11 janvier 2008, le secrétariat permanent du conseil national du MAEP a organisé avec l'appui du PNUD un atelier d'information et de communication sur

l'évolution du processus d'autoévaluation du Burkina Faso. Les participants ont pu examiner les rapports thématiques préliminaires des quatre institutions techniques et formuler des recommandations en vue d'en améliorer la pertinence. En prélude à la mission d'évaluation du Burkina Faso annoncée pour le 18 février 2008, le secrétariat permanent du MAEP a animé une conférence de presse le 14 février 2008 pour préparer l'opinion nationale à la visite.<sup>20</sup>

À l'analyse, il semble cependant que les missions assignées à ce département n'aient pas été suffisamment remplies. D'abord, jusqu'au moment de la présentation du rapport d'évaluation du Burkina Faso au forum du MAEP, il n'existait pas de site web du MAEP-Burkina. Ensuite, c'est en juin 2008 seulement, c'est-à-dire 6 mois après la compilation du rapport d'autoévaluation, que le premier bulletin d'information sur le processus du MAEP au Burkina Faso était en phase d'élaboration. En somme donc, la stratégie de communication du MAEP a manqué d'efficacité dans la mesure où elle n'a pas pu favoriser une meilleure connaissance du processus par les populations et les démembrés de l'État, ce qui aurait pu faciliter le travail de collecte de données.

### La méthodologie de collecte des données

Chacune des 4 ITR a mis en place une méthodologie personnelle (mais sensiblement proche l'une de l'autre) à même de lui permettre de remplir sa mission, qui était d'administrer le questionnaire du MAEP. Les 4 propositions méthodologiques ont ensuite été mises en cohérence les unes avec les autres aux fins d'homogénéisation du programme d'action préliminaire qui a été proposé à l'issue de l'ensemble des études menées.

### Le Centre pour la gouvernance démocratique

Pour déterminer la taille de l'échantillon pour les recherches du volet gouvernance démocratique et politique, deux contraintes se sont présentées au CGD: celle du coût de l'enquête (collecte, traitement et analyse des données) et celle de la recherche de la précision. Le centre a adopté, au regard de ces contraintes statistiques et matérielles objectives, et en considération de la nature des informations recherchées, une méthodologie à la fois qualitative et quantitative mais avec un point d'ancrage sur les sondages d'opinion et les groupes de discussion.

Dans un premier temps, une enquête d'opinion a été menée auprès de structures représentatives et pertinentes dans le domaine de la gouvernance démocratique et politique.

17 Ibid., p.12.

18 Ibid.

19 Article 10 du décret n°2007-338/PRES/PM/MAECP portant attributions, organisation et fonctionnement du Secrétariat permanent du SP-MAEP.

20 Quotidien *Sidwaya* du 15 février 2008.

Au regard de la structuration du questionnaire et de la formulation des indicateurs, un certain nombre de citoyens ont également été interrogés. Les chercheurs ont été commis par objectifs identifiés dans le questionnaire avec un public cible diversifié et spécialisé en fonction de la nature des questions. Ainsi, pour les questions relatives à la prévention et à la gestion des conflits, les acteurs étatiques du domaine de la défense, de la sécurité, les acteurs issus de la société civile œuvrant dans le domaine concerné et les citoyens ont vu leurs perceptions recueillies par rapport à cette thématique. Le même procédé a été utilisé pour l'ensemble des neuf objectifs de l'étude.

Dans un second temps, afin d'affiner ces informations, le CGD a mis en place des groupes de discussion régionaux avec la facilitation des caucus des organisations de la société civile locale.<sup>21</sup> Grâce à la technique du focus group, il a fallu recueillir des informations qualitatives donnant ensuite lieu à une synthèse pour en déduire des positions de groupe bien entendu avec la mise en évidence des spécificités notables, intérêt même de ces groupes de discussion. D'un point de vue numérique, l'échantillon était largement au dessus des trois cent (300) personnes souhaitées dans les termes de référence. Il convient de préciser que sur instruction du conseil national du MAEP, des structures de référence ont été identifiées qui sont représentées à l'échelon local. Celles-ci ont participé aux groupes de discussion. Les enquêteurs du CGD se sont adressés également à ces structures de référence pour la revue documentaire. Le découpage du territoire national en 13 régions administratives constitue une stratification naturelle faisant donc de chacune des régions un échantillon.

Pour mener à bien le processus, une équipe technique a été mise sur pied. Cette équipe a eu en charge la conduite du déroulement de tout le processus de conception de l'étude, de mise en œuvre et de suivi de même que la rédaction des rapports et plan d'action. Outre les experts principaux placés sous la coordination du directeur exécutif du CGD, l'équipe incluait des chercheurs de niveau DEA déjà rompus à la tâche, puisque ayant déjà conduit pareille recherche au compte du CGD, qui ont réalisé la collecte de données à Ouagadougou et les coordonnateurs des caucus des organisations de la société civile, partenaires stratégiques régionaux du CGD depuis 2004, qui ont animé les focus groups régionaux. Au total, une équipe dynamique de près de 27 personnes a été mobilisée pour les enquêtes dont la collecte proprement dite a été effectuée pour la période allant du 16 au 30 octobre 2007.

21 Les caucus sont des regroupements des principales organisations de la société civile à l'échelon local. Ils sont répartis dans les treize (13) régions du pays et comprennent plusieurs groupes thématiques (femmes, jeunes, instituts de recherche, mouvements de défense des droits de l'homme, associations de personnes marginalisées, etc.).

Des difficultés pratiques ont été rencontrées dès la phase pilote des enquêtes. Les structures étatiques auprès desquelles l'enquête était menée étaient parfois difficiles d'accès; certaines exigeaient des rendez-vous préalables, et des renvois à la lourde voie hiérarchique étaient fréquemment faits. Parfois également, les répondants exigeaient de préparer à l'avance les réponses techniques, ou manquaient d'aptitude pour répondre à certaines questions ayant un caractère élitiste. Une autre catégorie de difficultés rencontrées par les chercheurs du CGD découlait de l'attitude de certains partis politiques de l'opposition qui, récusant le MAEP lui-même, ont refusé de répondre aux questions des enquêteurs. Dans une tentative de faire face au volume important des indicateurs contenus dans le questionnaire, celui-ci a été amendé par objectifs et par question au regard des indicateurs et des exigences de terrain. En clair, chaque enquêteur a pris en charge un objectif spécifique du questionnaire à charge pour lui de récolter les données susceptibles de renseigner les indicateurs préalablement définis dans le questionnaire de base.<sup>22</sup>

### ***Le Centre d'analyse des politiques économiques et sociales***

Le CAPES a mis en place une équipe technique composée d'un coordonnateur de l'étude, de cinq consultants et de deux assistants et s'est attelé dans le mois d'octobre 2007 à revoir le questionnaire du MAEP et à confectionner un questionnaire pour recueillir l'opinion de la population sur certaines questions relatives à la gouvernance économique et à la gestion des finances publiques. Ainsi donc, le CAPES a confectionné 6 fiches d'enquête couvrant les normes et codes et les cinq objectifs à savoir: promouvoir les politiques macroéconomiques qui soutiennent le développement durable; mettre en œuvre des politiques économiques saines, transparentes et prévisibles du gouvernement; promouvoir une gestion saine des finances publiques; lutter contre la corruption et le blanchiment d'argent; accélérer l'intégration régionale en participant à l'harmonisation des politiques monétaires, commerciales et d'investissement.

Les fiches d'enquête sur les 5 objectifs ont été administrées aux structures techniques comme par exemple: la Direction générale des études et de la planification (DGEP) des principaux départements ministériels, la Direction générale des impôts (DGI), la Direction de la prévision et de l'analyse macroéconomique (DPAM), la Direction générale des douanes (DGD), la Direction de la législation et de la réglementation, la Direction des politiques économiques (DPE), la direction des relations extérieures (cellule nationale de la CEDEAO), la Direction générale du commerce, le Département du marché régional, du commerce, de la concurrence et de

22 Entretiens avec les enquêteurs du CGD, les 9 et 10 mai 2008.

la coopération de l'UEMOA, l'assemblée nationale, le REN-LAC (Réseau national de lutte anti-corrupcion), le CEDRES (Centre d'études, de documentation et de recherches économique et sociale), la BCEAO, les centrales syndicales (CNTB, CSB, CGTB, ONSL) et le MBDHP (Mouvement burkinabè des droits de l'homme et des peuples). Outre ces structures, les treize régions du pays ont été couvertes pour une enquête d'opinion. Un échantillon de 789 individus a été constitué en fonction du poids démographique des régions et des catégories socioprofessionnelles du pays en référence aux enquêtes de l'INSD.

### ***L'Institut supérieur des sciences de la population***

La méthodologie que cet institut public de recherche a adoptée se décompose en quatre parties: une revue documentaire, une enquête au niveau central avec des responsables de structures administratives et d'organisations non gouvernementales, des entretiens avec les autorités administratives ainsi que des leaders d'opinion à tous les niveaux de décentralisation et une enquête d'opinion auprès d'un échantillon de la population.

Pour la revue documentaire, douze (12) ministères ont été choisis en fonction de leur rôle dans le développement socio-économique.<sup>23</sup> En plus de ceux-ci, un certain nombre d'organisations non gouvernementales et autres structures de la société civile ont été identifiées en vue de faire une revue documentaire sur les différents documents des politiques sectorielles en rapport avec le développement socio-économique. Cette revue documentaire a permis en outre de documenter la première partie de l'évaluation, à savoir les normes et codes adoptés par le Burkina Faso et les mécanismes mis en place pour leur respect. L'analyse documentaire faite au cours de cette phase ainsi que le questionnaire initial ont permis d'élaborer des questionnaires spécifiques adressés aux différents ministères cités ainsi qu'à certaines structures.

Pour la conduite des enquêtes, la démarche adoptée était aussi bien qualitative que quantitative. L'enquête qualitative comportait deux parties: d'une part des entretiens individuels au niveau décentralisé avec des responsables administratifs et des leaders d'opinion et, d'autre part, des versions adaptées du questionnaire type MAEP qui ont été envoyées aux départements ministériels au niveau central

23 Il s'agit des ministères suivants: Agriculture, Hydraulique et ressource halieutiques, Enseignement de base et alphabétisation, Administration territoriale et décentralisation, Emploi et jeunesse, Promotion de la femme, Economie et finances, Santé, Enseignement supérieur et recherche scientifique, Technologie de l'information, Action sociale et solidarité, Promotion des droits humains, Urbanisme et habitat. ISSP, *Rapport sur le développement économique et social*, p.141, janvier 2008.

à Ouagadougou.<sup>24</sup> L'enquête quantitative a consisté à la passation d'un questionnaire individuel sur les grandes politiques de développement économique et social auprès d'un échantillon de chefs de ménage. À chaque niveau de décentralisation, des entretiens ont été réalisés avec l'ensemble des acteurs concernés par chaque programme de développement sectoriel ainsi que des leaders d'opinion (responsables religieux, responsables d'ONG, etc.). Ceux-ci avaient pour objectif de documenter le niveau de connaissance des politiques et programmes sectoriels, la participation de ces acteurs dans la mise en œuvre des différents programmes dans leur domaine respectif, les opinions sur la gestion et la mise en œuvre de ces politiques.<sup>25</sup> Les enquêtes ont donc été réalisées aux niveaux régional,<sup>26</sup> provincial<sup>27</sup> et départemental.<sup>28</sup>

L'ISSP a également procédé à une enquête d'opinion auprès d'un échantillon de chefs de ménage. Cette enquête auprès de chefs de ménage avait pour objectifs d'avoir le point de vue de la base sur ses perceptions de la gouvernance en matière de politiques sociales et économiques au Burkina, leur degré de participation à la mise en place de ces politiques et en quoi elle pense que la gestion et la mise en œuvre de celles-ci pourraient être améliorées.

Enfin, compte tenu des contraintes financières, il était difficile pour l'équipe technique de l'ISSP d'assurer une représentativité rigoureuse de l'échantillon à travers un tirage aléatoire des ménages. L'ISSP a employé la méthode des quotas, en tant que méthode de tirage, qui semblait lui assurer une certaine représentativité des unités enquêtées.<sup>29</sup>

24 Au total 11 ministères et 11 autres structures ont été concernés par cette enquête. Ibid., p.141.

25 Ibid., p.142.

26 Au niveau régional, au total 22 entretiens ont été réalisés avec des directeurs régionaux notamment ceux de l'enseignement de base et de l'alphabétisation, de la santé, de l'économie et des finances, de l'agriculture, de l'hydraulique et des ressources halieutiques, et de l'action sociale et de la solidarité nationale. En plus des directeurs régionaux, des entretiens ont été également réalisés avec des responsables de structures de la société civile au niveau régional, à savoir des responsables d'association, des coordinateurs de mutuelle de santé, de micro crédit, des responsables d'ONG, des responsables de coopératives. Au total 27 responsables de structures ont été touchés; Ibid.

27 Au niveau provincial, la même démarche qu'au niveau régional a été adoptée, à savoir des entretiens avec des directeurs provinciaux de l'enseignement de base et de l'alphabétisation, de la santé, de l'économie et des finances, de l'agriculture, de l'hydraulique et des ressources halieutiques, de l'action sociale et de la solidarité nationale mais également des responsables de structures de la société civile. Au total 10 directeurs provinciaux et 27 responsables de structures ont été concernés par ces entretiens; Ibid.

28 Au niveau départemental/commune et village, des entretiens ont eu lieu avec des responsables ou leaders d'opinion tels que les chefs de village, les responsables coutumiers et religieux, les responsables administratifs du village, les responsables d'associations au sein du village. À ce niveau, 35 entretiens ont été réalisés.

29 ISSP, *Rapport sur le Développement économique et social*, janvier 2008, pp.142-146.

### ***L'Institut national de la statistique et de la démographie***

L'INSD est également l'une des structures étatiques à avoir participé à la collecte des données du MAEP. Aussi, il a rencontré de nombreuses difficultés pour suivre le rythme adopté par les structures du MAEP en vue de l'élaboration du rapport d'autoévaluation sur la gouvernance des entreprises. D'après l'ISSP, les lourdeurs bureaucratiques caractéristiques de l'administration publique sont à la base du très long retard accusé par l'INSD.<sup>30</sup> Par exemple, des questions de procédures internes n'ont pas permis à l'équipe en charge de la collecte de disposer à temps des ressources financières allouées dans le cadre de la recherche. Jusqu'à l'atelier de validation des rapports des différents ITR, en janvier 2008, celui de l'INSD n'était toujours pas finalisé. Ce n'est qu'à la veille de l'arrivée des experts du panel que l'Institut national des statistiques a déposé son rapport.

En ce qui concerne la méthodologie utilisée par l'INSD, elle est similaire à celle utilisée par les autres ITR. Il s'agit de la revue documentaire et des enquêtes de terrain auprès d'un échantillon préalablement déterminé. Pour ce faire, l'institut a recruté des consultants pour la collecte des données. Trois types de questionnaires ont été élaborés et qui ont été administrés auprès des entreprises (formelles et informelles), des syndicats et des employés. Le document du MAEP devant être utilisé pour la collecte de données a dû être adapté car il ne s'agissait pas d'un questionnaire 'mais d'un ensemble de questionnements ou de problématiques' qui doit être dilué en questionnaire. Comme les autres ITR, l'INSD admet avoir rencontré plus de difficultés auprès des entreprises formelles qu'auprès des entreprises informelles. Le taux des réponses de l'enquête est resté faible soit environ 50% des entreprises formelles malgré des efforts de relance et de sensibilisation des chefs d'entreprises.<sup>31</sup>

### ***Quelques problèmes particuliers rencontrés au cours de la collecte des données***

Le travail de collecte de données a permis de mettre en relief un certain nombre d'insuffisances et de critiques relevées par les ITR et qui ont semblé constituer des obstacles dans l'administration des questionnaires. Il s'agit entre autres des obstacles suivants:

- Les personnes cibles semblaient ne pas être informées sur le processus national du MAEP malgré les campagnes publicitaires et les lettres de recommandation qui leur ont été apparemment adressées. Dans certaines situations, les lettres sont arrivées en retard.

- La technicité du questionnaire à certains niveaux d'où des réponses sélectives, les interviewés ne répondant qu'aux questions qui intéressaient leurs domaines de compétences; les enquêtés ont trouvé que le questionnaire, 'rédigé dans un français si soutenu', a eu sans doute des conséquences sur sa compréhension par la majorité de la population.
- La longueur de certaines questions était problématique. Un cas illustratif est celui de la question contenue aux objectifs 2 et 4 de la partie relative à la gouvernance politique et démocratique. Certains<sup>32</sup> ont fait remarquer que l'exercice ressemblait plus à une dissertation qu'à un sondage classique avec des réponses fermées OUI ou NON.
- La rétention de l'information à certains niveaux des administrations publiques et le manque de disponibilité des institutions et structures surtout étatiques qui font toujours recours à la voie hiérarchique pour mettre à la disposition des enquêteurs les informations requises.
- Au niveau documentaire, certains répertoires ne sont pas à jour ou sont mal classifiés, par exemple en ce qui concerne la ratification des instruments juridiques internationaux.
- La faiblesse des ressources financières allouées aux ITR au regard de l'ampleur du travail demandé à ces instituts. Chaque ITR semble n'avoir reçu qu'une vingtaine de millions de francs CFA alors qu'ils avaient soumis des budgets variant entre 40 et 50 millions de francs CFA en fonction de leurs besoins.<sup>33</sup>
- L'insuffisance du délai imparti aux ITR pour la collecte des données. En effet, les ITR ont eu en tout trois mois pour réaliser la collecte des données dans le cadre de l'auto-évaluation. Cette situation semble avoir influencé la qualité des analyses des différentes données collectées dans la mesure où elle n'a pas permis aux ITR d'approfondir leurs analyses des résultats obtenus sur le terrain;<sup>34</sup> deux jours ont été dégagés pour la mise en commun des rapports des différents ITR. Mais ces deux jours ont en réalité été mis à profit par chaque ITR pour finaliser leur propre rapport.

Face à la difficulté d'administrer le questionnaire au niveau des 'officiels' la stratégie qui a été suivie a été de recueillir les opinions de 'personnes ressources' issues des institutions étatiques en tant que citoyens. Ceci permettait de surmonter

30 Ibid., p.142.

31 Entretien avec Dansané Ouédraogo, agent à l'INSD.

32 Information recueillie auprès des enquêteurs du CGD et de Dansané Ouédraogo, chef de service des statistiques des entreprises et du commerce de l'INSD.

33 Information recueillie auprès de Mr Jean-François Kobiane de l'ISSP.

34 Cette opinion a été avancée par Mr Jean-François Kobiane, coordonnateur de recherche de l'ISSP dans le cadre du MAEP sur l'aspect développement socio-économique, lors de notre entretien avec lui.

la difficulté liée au recours à la voie hiérarchique à laquelle les enquêteurs étaient systématiquement renvoyés lorsqu'un avis officiel était sollicité. La technicité des questions a aussi posé des difficultés de réponses, et dans certains cas, une expertise était même nécessaire pour répondre à certaines questions.

### **La mise en commun des différents résultats des ITR**

À la suite de la phase de collecte des données effectuées par chaque ITR, le SP du MAEP a organisé les 4 et 5 janvier 2008 un atelier commun de validation sur deux jours en vue de procéder à la mise en commun et de fondre les différents rapports dans un document unique pour lui assurer une certaine homogénéité au regard des différents angles d'analyses des ITR. L'atelier de mise en commun s'est tenu à Koubry, une localité située à une cinquantaine de kilomètres de Ouagadougou, et a regroupé toutes les équipes de recherches des ITR impliquées dans le processus de collecte des données. Cette phase a précédé celle de la validation du rapport d'autoévaluation à un niveau national.

### **La présentation et la validation du rapport d'étape du processus d'autoévaluation**

Les 10 et 11 janvier 2008, le projet de rapport national d'autoévaluation a été soumis pour validation par près de 200 acteurs nationaux et locaux, relevant aussi bien de la sphère étatique que non étatique.<sup>35</sup> Les participants à cet atelier sont venus des administrations nationales, centrales et déconcentrées, du secteur privé moderne ou informel, des organisations de la société civile et des structures traditionnelles. Ce tournant décisif de la validation du rapport diagnostic de l'état de la gouvernance nationale procède même du principe fédérateur de reddition poursuivi.

Les travaux de diagnostic concluent que le Burkina Faso a signé et ratifié l'essentiel des normes et codes de bonne conduite identifiés par le MAEP. Cependant, ces normes et codes ne sont pas suffisamment connus par les populations et ne sont pas tangibles quant à leur mise en œuvre en termes notamment d'amélioration des conditions de vie des populations, notamment en ce qui concerne les domaines de jouissance des droits civils et politiques, de transparence et d'efficacité de la gestion économique et budgétaire, de la gouvernance des entreprises dans un contexte de développement durable,

35 Jean-Baptiste Natama, *Note d'information sur le processus du MAEP au Burkina Faso*, p.8; le SP-MAEP rédigeait régulièrement des notes descriptives du processus du MAEP qui sont ventilées au sein du conseil comme documents d'information.

et enfin du développement économique et social. Un programme d'actions préliminaire dans chacun des domaines thématiques du MAEP a été proposé dans le but, d'une part, de renforcer les acquis engrangés de même que les bonnes pratiques existantes et, d'autre part, de relever les défis identifiés dans les domaines souffrant de déficits notoires. Pour le Burkina Faso, le rapport d'évaluation servira à nourrir le programme d'actions préliminaire dans une démarche de mise en cohérence et d'harmonisation des activités à mener avec les programmes déjà existant tels que le plan d'actions prioritaires de mise en œuvre du Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP).

L'atelier de validation du rapport d'autoévaluation a néanmoins été vivement critiqué. Pour de nombreux participants, il ne s'est pas agi d'un véritable atelier de validation, ayant pour objectif de discuter du contenu du projet de rapport issu des recherches des ITR, dans la mesure où le rapport d'évaluation n'a finalement pas fait l'objet de discussion.<sup>36</sup> Cette rencontre a semble-t-il été une séance d'information sur le processus du MAEP avec une brève présentation des versions synthèses des quatre rapports qu'une séance de travail sur le contenu du travail des ITR. Ce fut l'occasion pour l'essentiel des participants de recevoir une synthèse du rapport et d'avoir un premier contact avec ce document sans avoir la possibilité de statuer en profondeur sur son contenu. Les personnes interrogées auraient souhaité recevoir le projet de rapport avant cet atelier en vue d'émettre des critiques pertinentes lors de la rencontre de validation. Le désir des citoyens quant à la nécessité de contribuer à l'enrichissement du rapport d'autoévaluation est ressenti légitimement, mais, de façon pratique, le SP-MAEP ne pouvait procéder à cet exercice compte tenu de l'arrivée imminente des experts du panel. Il aurait été souhaitable que ce travail se fasse à un échelon inférieur à travers des validations régionales du rapport national d'autoévaluation. Néanmoins, ce problème de procédure ne pouvait aucunement entacher la qualité du travail des ITR si ce n'est de l'améliorer.

### **Mission d'évaluation du MAEP**

Une mission d'évaluation du panel des éminentes personnalités du MAEP a séjourné au Burkina Faso du 18 février au 16 mars 2008 pour vérifier la conformité du processus d'autoévaluation aux principes et directives du MAEP et préparer le rapport officiel d'évaluation du Burkina Faso.

36 Entretiens avec des membres du conseil national du MAEP. En effet, tous les membres du CN-MAEP que nous avons rencontré lors de la rédaction de ce rapport ont tous admis le fait que le rapport d'autoévaluation n'a pas fait l'objet de discussion. Entretiens réalisés entre mai et juillet 2008.

## **Composition et objectifs de la mission d'évaluation**

La mission d'évaluation du Burkina Faso a été conduite en binôme par le Professeur Mohamed Seghir Babès et Mme Marie Angélique Savané, membres du panel des éminentes personnalités du MAEP.<sup>37</sup> Le Burkina Faso devenait ainsi le neuvième pays à être évalué, le deuxième pays non membre du Comité de mise en œuvre du NEPAD, donc moins informé sur le MAEP et moins préparé au processus, et surtout, le troisième pays francophone en Afrique sub-saharienne.

La mission était composée de 19 experts africains provenant de douze États membres de l'Union africaine, choisis pour leur compétence et leur expérience dans le domaine de la gouvernance, dans les différents domaines thématiques couverts par le MAEP. L'équipe comprenait les experts du panel et du secrétariat du MAEP,<sup>38</sup> des institutions partenaires<sup>39</sup> et des experts indépendants dans les thématiques de la démocratie et de la gouvernance politique,<sup>40</sup> de la gestion économique,<sup>41</sup> de la gouvernance des entreprises<sup>42</sup> et du développement socio-économique.<sup>43</sup>

Conformément au mandat du MAEP, la mission d'évaluation a procédé à l'approfondissement et à la vérification des résultats de l'autoévaluation du conseil national du MAEP au Burkina Faso, sur les efforts fournis par le pays dans le

domaine de la gouvernance. Plus concrètement, la mission avait pour objectifs de:

- mener les consultations les plus larges possibles avec toutes les parties prenantes pour approfondir et compléter le rapport d'autoévaluation;
- évaluer le projet de programme d'action soumis par le pays, et faire les propositions appropriées;
- s'assurer autant que possible que le processus d'autoévaluation réalisé par le Burkina Faso était techniquement satisfaisant, crédible et libre de toute manipulation politique;
- établir un consensus avec les parties prenantes sur les questions et défis restants, ainsi que les recommandations susceptibles d'améliorer la gouvernance dans le pays.

Ainsi, la mission devait rencontrer tous les acteurs impliqués dans le processus du MAEP au Burkina Faso, notamment le président de la République, les représentants du pouvoir législatif et du pouvoir judiciaire, les institutions de la République, les membres du gouvernement, les autorités décentralisées des régions et de certaines provinces du pays, les partis politiques, les institutions du pouvoir traditionnel, les organisations patronales et du secteur privé, la société civile, les leaders d'opinion, les mouvements de jeunes et les organisations de femmes, les groupements de personnes défavorisées, les représentants du monde académique, ainsi que les médias.

## **Les activités réalisées au cours de la mission d'évaluation**

Les travaux de la mission ont démarré par le lancement officiel de l'évaluation par le président de la République<sup>44</sup> en présence des corps constitués et des acteurs du développement, suivi d'une conférence de presse. Peu après, le chef de l'État a accordé une audience à la mission, suivie de l'audience chez le premier ministre. Ensuite la mission s'est entretenue avec les présidents des institutions de la République, le président de l'assemblée nationale accompagné des présidents de groupes parlementaires et des présidents des commissions, les membres du gouvernement, les membres du corps diplomatique et consulaire et des organisations internationales, les leaders traditionnels, la société civile, et le secteur privé.

Après cette prise de contact, la mission a tenu des séminaires avec les membres du gouvernement dans son ensemble (35 ministres et ministres délégués ont pris part à ces séminaires) au cours desquels l'équipe d'évaluation a procédé à un dialogue avec les ministres sur les orientations stratégiques

37 Le journal *Le Pays* n°4057 du 18 février 2008 'MAEP: la mission d'évaluation du Burkina attendue à Bobo'.

38 Pour le panel et le secrétariat du MAEP: le Professeur Mohamed Seghir Babès et Madame Marie-Angélique Savané, chefs de mission, membres du panel des éminentes personnalités du MAEP; M. Moïse Nembot, coordinateur, chargé de la thématique démocratie et gouvernance politique et coordinateur de l'évaluation du Burkina Faso; M. Dalmar Jama, chercheur gouvernance de l'entreprise et Mme Atany Kagnaguine, officier d'appui au panel des éminentes personnalités du MAEP.

39 Pour les institutions partenaires: Mme Houda Mejri, responsable de la communication et chargée des questions du genre à la CEA; M. Daniel Gbetnkoum, chargé des affaires économiques à la CEA, sous-région Afrique de l'ouest; M. Guy Fortunat Ranaivomanana, chargé des affaires économiques et de la gouvernance à la CEA; M. Donatien Bihute, ancien vice-président de la BAD, consultant international, représentant la BAD; Mme Sylvie Kinigi, ancien premier ministre du Burundi, consultant international, représentant le PNUD et M. Kango Lare-Lantone, chargé du programme de bonne gouvernance au centre de service régional du PNUD à Dakar.

40 M. Yenikoye Ismael Aboubacar, consultant international, ancien doyen de la Faculté de sciences humaines de Niamey; M. Babacar Gueye, professeur agrégé des Facultés de droit à l'Université Cheikh Anta Diop de Dakar et M. Léopold Donfack Sokeng, professeur agrégé de droit public à l'Université de Douala.

41 M. Mbaya J. Kankwenda, consultant international, directeur exécutif de l'ICREDES, ancien économiste en chef du PNUD Afrique, ancien représentant résident du PNUD, et ancien ministre du plan de la République Démocratique du Congo, et M. Pasteur Just Akpo, professeur à l'Université du Bénin.

42 M. Karim Ben Kahla, professeur agrégé en sciences de gestion, Université de Tunis.

43 M. Ousmane M. Diallo, consultant international, ancien ministre du plan du Mali; M. Mahmoud Ben Romdhane, professeur de sciences économiques à l'Université de Tunis et M. Omar Saïp Sy, professeur de gestion à l'Université de Paris.

44 Le Journal *Le Pays* n°4058 du 19 février 2008, 'Mise en œuvre du maep au Burkina: La «vraie» évaluation commence maintenant'.

du pays, les enjeux et les défis de la gouvernance politique, économique et du développement socio-économique auquel le pays fait ou doit faire face, ainsi que sur les pistes possibles de solutions à moyen et long termes.

Les consultations des experts étaient organisées de manière à refléter les quatre thématiques de l'évaluation. Lors des tournées, en effet, les participants étaient divisés en quatre groupes thématiques et les travaux de chaque groupe étaient ensuite restitués en plénière.<sup>45</sup>

La mission a travaillé par étapes: l'étape de Ouagadougou, la capitale et principale ville du Burkina Faso où se trouvent les services gouvernementaux et diplomatiques; l'étape régionale, au cours de laquelle la mission s'est rendue dans toutes les 13 régions du pays, couvrant ainsi pour une première fois dans l'évaluation du MAEP, tout l'espace géographique d'un pays membre; et le compte rendu à la fin de la mission.

### ***La mission d'évaluation au niveau central***

A Ouagadougou, la mission a tout d'abord rencontré le point focal et le conseil national du MAEP pour discuter du rapport d'autoévaluation. Ensuite, pendant les cinq premiers jours suivants, la mission a rencontré l'ensemble des parties prenantes, y compris la société civile et le secteur privé, en séance plénière, puis en ateliers thématiques. La mission a échangé avec tous les présidents des institutions de la République, à savoir: la cour constitutionnelle, la cour de cassation, le conseil d'État, le conseil économique et social et le conseil supérieur de la communication. La mission a également discuté avec le médiateur du Burkina Faso, le grand chancelier des ordres nationaux, le comité national d'éthique, la cour des comptes, la haute autorité de lutte contre la corruption, l'inspection générale d'État<sup>46</sup> et le président de la CENI (Commission électorale nationale indépendante). Dans le même sillage, la mission a eu des entretiens avec les ambassadeurs des pays membres du G8 accrédités au Burkina Faso et résidant à Ouagadougou (USA, France, Canada, Allemagne) et les partenaires techniques et financiers. La rencontre avec les ambassadeurs des pays africains accrédités au Burkina Faso et résidant à Ouagadougou a été un des moments forts des activités de la mission. En effet, le MAEP est un instrument de promotion de la gouvernance dans les États africains et ce fut l'occasion pour les experts d'attirer l'attention des diplomates sur l'importance de cet instrument et de la nécessité des pays africains de se faire évaluer. Cette rencontre a également permis aux experts de recueillir les opinions de leurs

interlocuteurs sur la gouvernance au Burkina Faso. La mission a rencontré aussi les ITR.

La mission a en plus organisé un forum des femmes, un forum des jeunes, un forum des cadres et intellectuels, un forum des médias, un forum des partis politiques, un forum des syndicats afin de discuter des sujets et préoccupations propres à chacune de ces organisations. La mission a enfin tenu des réunions thématiques avec plusieurs groupements tels que le président du conseil national des investisseurs privés, les représentants de l'association des banques et établissements financiers, les représentants de l'association des jeunes, les représentants de l'association des femmes entrepreneurs, les opérateurs économiques et plusieurs institutions financières.

### ***La mission d'évaluation au niveau local***

L'équipe d'évaluation a ensuite sillonné les treize régions du pays et tenu des réunions dans leurs chefs-lieux respectifs (Ziniaré, Kaya, Dori, Bobo-Dioulasso, Banfora, Gaoua, Ouahigouya, Koudougou, Dédougou, Tenkodogo, Fada N'gourma, Manga et Ouagadougou). Au niveau local, le travail d'évaluation des experts s'est organisé en trois étapes essentielles et successives. Elle a, à chaque fois, rencontré l'ensemble des parties prenantes en séance plénière d'abord, puis en ateliers thématiques, et enfin en session plénière de restitution au cours de laquelle se faisait la validation des résultats des travaux en ateliers. Partout où elle s'est rendue, la mission a constaté avec grande satisfaction que, non seulement les populations avaient répondu massivement à l'invitation du MAEP, mais qu'elles ont également répondu aux attentes des évaluateurs, en analysant la situation avec maîtrise et de manière articulée. L'étape de Bobo-Dioulasso a été essentielle dans la mission d'évaluation des experts. C'est le mercredi 27 février, que la délégation était à Bobo-Dioulasso où elle a eu des échanges avec différents groupes concernés par cette évaluation dans la région des Hauts Bassins. La région des Hauts Bassins apparaissait aux yeux de la mission des experts africains du MAEP comme une étape cruciale dans l'exécution de leur mission. Cela pour la simple raison que, selon Marie Angélique Savané, chef de la délégation, Bobo-Dioulasso représente la capitale économique, donc un lieu propice pour obtenir tous les indices crédibles. Il y a aussi que le caractère cosmopolite de la ville constitue un atout majeur qui met en exergue un aspect important de l'intégration sous-régionale que l'on ne trouve pas forcément dans d'autres villes. La ville de Bobo-Dioulasso avait également été le point de départ des manifestations contre la 'vie chère'.<sup>47</sup>

45 Entretien avec Blanchard Bayala, fonctionnaire au premier ministère et membre du conseil national du MAEP.

46 L'inspection générale d'État est devenu aujourd'hui l'Autorité supérieure de contrôle de l'État (ASCE).

47 Quotidien *Le Pays* n°4064 du 27 février 2008, 'Évaluation du Burkina par le MAEP: les manifestations contre la vie chère s'invitent dans le bilan'.

De retour à Ouagadougou, la mission a eu l'opportunité de s'entretenir longuement avec le premier ministre et les membres du gouvernement réuni au complet. Ce fut l'opportunité pour la MAEP d'entendre les membres du gouvernement sur les questions aussi épineuses que complexes que le multipartisme et l'élargissement de l'espace politique, la corruption, le fonctionnement des institutions et la séparation des pouvoirs, mais également sur les questions transversales telles que l'égalité du genre, le soutien à l'emploi des jeunes, etc. Durant cette phase, la mission a pu également s'entretenir avec l'association des femmes chefs d'entreprises et promotrices du bien être des femmes burkinabè et avec le secrétariat permanent des engagements nationaux. Enfin, une réunion de restitution s'est tenue à la fin du séjour lors d'une séance de travail présidée par le président de la République, à laquelle ont participé le premier ministre et le président du conseil national du MAEP. Au cours de cette séance, l'équipe d'évaluation a présenté les principaux résultats provisoires des consultations, en mettant l'accent sur les grands acquis du Burkina Faso, mais aussi sur les défis identifiés par l'évaluation.

Le processus de large consultation initiée par la mission d'évaluation a permis de toucher 'environ 5000 personnes'.<sup>48</sup> La réalisation de l'évaluation dans un contexte de crise liée à des revendications sociales a permis aux experts de prendre la mesure de la vitalité qui caractérise la démocratie burkinabè. Le déroulement de la mission a permis de relever des observations et des critiques de cette entreprise. À titre illustratif, on peut citer:<sup>49</sup>

- la forte mobilisation, preuve de l'intérêt des populations pour l'évaluation;
- la visite dans toutes les régions du pays a été notée comme une première dans les missions du MAEP;<sup>50</sup>
- les populations ressentent un besoin de communication et de dialogue avec les gouvernants et demandent plus de temps de discussion sur leurs préoccupations;
- les débats étaient contradictoires et chaque participant a exprimé son point de vue dans la langue de sa convenance;
- l'approche participative du développement qui suscite un intérêt particulier chez les populations et qui mérite d'être systématisée dans toutes les initiatives et les programmes à leurs différentes phases;
- l'existence d'un monde associatif très varié dont la mobilisation est indispensable pour accompagner les acteurs étatiques dans leurs actions au quotidien en faveur du développement;

48 Entretien avec le secrétaire permanent du MAEP, le 2 mai 2008.

49 Note d'information sur le processus du MAEP préparée par le SP-MAEP, document interne, p.9.

50 Propos recueillis auprès des membres du CN-MAEP et du SP-MAEP.

- la mauvaise compréhension de la démarche du MAEP par certaines personnes qui voyaient en ce mécanisme une structure venue pour juger le gouvernement.

# Financement du processus du MAEP au Burkina Faso

La conduite du processus d'autoévaluation du MAEP au Burkina Faso a nécessité la mobilisation de moyens matériels et financiers considérables.

Il était prévu que les ressources du CN-MAEP proviendraient des dotations annuelles du budget de l'État et de toutes autres sources de financement autorisées.<sup>51</sup> En fait, l'essentiel des ressources financières pour la conduite du processus d'autoévaluation et le fonctionnement des structures du MAEP est supporté par le budget de l'État. En 2007 et 2008, l'État a accordé au SP-MAEP la somme de CFA387 186 000, soit environ US\$860 414.<sup>52</sup> Ce montant est donc destiné à accompagner les activités de la structure nationale qui pilote la mise en œuvre du MAEP.

Le financement du processus du MAEP au Burkina Faso est également supporté par le Programme des Nations Unies pour le développement à travers le Programme de renforcement des capacités des institutions républicaines et de systématisation du genre (PRCIRSG) dont la composante 3 est relative au MAEP. Ce programme qui couvre la période 2006–2010 a permis au SP-MAEP de bénéficier de soutiens sous différentes formes: appui à la participation à des rencontres internationales et appui matériel (matériels informatiques, audiovisuels, appui pour l'élaboration d'une stratégie de communication et de vulgarisation du mécanisme). En 2006, le programme a permis au SP-MAEP d'être opérationnel et en 2007 et 2008, le programme a favorisé l'élaboration de plans de travail. Le premier plan avait pour objectif de faciliter l'autoévaluation et le deuxième plan de travail, en cours, devra permettre de vulgariser le rapport national d'évaluation. Ce programme a

bénéficié des montants suivants: 2006: US\$140 000; 2007: US\$248 000; 2008: US\$300 000 (soit US\$668 000 sur les trois années).<sup>53</sup>

En somme, et selon les informations dont nous disposons, le financement du MAEP Burkina Faso a bénéficié du soutien de l'État et de la représentation nationale du PNUD.

---

51 Article 15 du décret n°2007-337/PRES/PM/MAECP portant composition, attributions et fonctionnement du CN-MAEP.

52 Confère les budgets de l'État des années 2007 et 2008.

---

53 Informations recueillies auprès de Delphine Ouandaogo, chargée de programme gouvernance et point focal genre au PNUD.

# Participation de la société civile

Les Organisations de la société civile (OSC) au Burkina Faso sont caractérisées par leur grande pluralité.<sup>54</sup> La densité et la richesse de ce tissu associatif constituent la force principale des OSC. Ce pluralisme qui apparaît comme une manifestation évidente de la liberté d'association, constitue non seulement un gage solide pour l'indépendance, l'autonomisation de la société civile, mais aussi une source potentielle de contre-pouvoir, et une garantie contre les éventuelles velléités totalitaires de l'État ou les dérives autoritaires du pouvoir politique. Il a aussi favorisé l'émulation et l'émergence d'un leadership organisationnel et individuel au sein de la société civile, qui est de plus en plus conscient de sa capacité d'influer sur l'opinion publique, et de peser sur les décisions gouvernementales, en tant que force de propositions et élément de contre-pouvoir. L'attention particulière dont la société civile bénéficie de la part des pouvoirs publics a déterminé leur implication non négligeable dans le processus du MAEP au Burkina Faso.

La participation de la société civile dans la conduite du MAEP s'est faite en amont et en aval du processus.<sup>55</sup> D'abord, les organisations de la société civile sont fortement représentées dans le conseil national du MAEP où leur représentation, avec douze représentants sur vingt-huit, est plus importante que celle des autres structures. Ceci semble expliquer la place et l'importance des OSC dans la gouvernance au Burkina

Faso.<sup>56</sup> Aussi, des consultations préalables ont été organisées avec ses représentants pour susciter leur implication et leur adhésion tout au long du processus. En effet, des ateliers ont été organisés en 2003 et 2005, impliquant massivement les OSC pour la finalisation et l'opérationnalisation du processus d'autoévaluation. Cette distinction s'est symbolisée surtout par le choix du centre pour la gouvernance démocratique, en tant qu'organisation de la société civile dans le domaine de la gouvernance démocratique, comme ITR pour la conduite de la partie du rapport d'autoévaluation sur la gouvernance politique et démocratique. Aussi, la vice-présidence du conseil national du MAEP a été attribuée à la société civile pour la responsabiliser dans le processus. La société civile est également responsable du groupe thématique relatif au développement économique et social.<sup>57</sup> Tout au long du processus, les OSC ont été régulièrement interpellées pour participer à la collecte des données soit en assurant l'organisation de celle-ci<sup>58</sup> soit en émettant leurs opinions relativement au questionnaire thématique proposé par les différents ITR.

La participation des organisations de la société civile s'est également manifestée par l'expression fréquente de leurs préoccupations et appréhensions quant au processus du MAEP. Le 15 février 2007, par exemple, le conseil national du MAEP a organisé une rencontre avec les organisations de la société civile autour de la mise en œuvre du processus au Burkina Faso et avait pour objectif principal d'échanger sur le MAEP notamment sur le rapport d'autoévaluation à produire par la structure burkinabè. La rencontre du 15 février était

---

54 En effet, on note onze composantes des OSC: organisations féminines, instituts de recherche et de formation, organisations syndicales, organisations religieuses, associations de défense des droits humains et mouvements à revendications spécifiques, presse privée, ONG et associations de développement, mouvements de jeunesse, personnes dites marginalisées, organisations paysannes, organisations à caractère culturel et artistique, Extrait de CODESRIA-OSIWA, la gouvernance des organisations de la société au Burkina Faso, Rapport produit par le Professeur Augustin Loada, p.81.

55 Entretien avec le secrétaire permanent du MAEP au Burkina Faso, le 2 mai 2008.

56 Entretien réalisé avec la vice-présidente du CN-MAEP et représentante des femmes, le 25 mai 2007.

57 Propos du secrétaire permanent du MAEP.

58 A cet effet, les groupements d'OSC au niveau régional, à savoir les caucus des OSC, ont été mobilisés par les ITR pour soit assurer la collecte des données soit faciliter cette collecte.

## LE PROCESSUS DU MAEP AU BURKINA FASO

justement une rencontre d'information sur le processus et les attentes du conseil national vis-à-vis de la société civile. Plus d'une trentaine d'organisations ont répondu à l'invitation du conseil qui était présidé par son président. Après l'intervention du président et des responsables des quatre groupes thématiques, les participants à cette rencontre ont relevé un certain nombre d'insuffisances tant sur le processus en lui-même que sur les méthodes de mise en œuvre adoptée par le conseil.

De prime abord, les organisations de la société civile ont soulevé qu'elles ont été mises devant le fait accompli quant au choix de leurs représentants au conseil national qui ont été cooptés à travers des affinités de certains responsables. Les participants ont tenu à rappeler que de telles pratiques sont non seulement contestables mais également propre à jeter le discrédit sur toute l'initiative. Ensuite, il a été unanimement déploré l'absence de supports (documents) de présentation du processus, ses acteurs au Burkina, les objectifs et résultats attendus. En effet, aucun document d'informations n'a été mis à la disposition des participants. Cela a créé une sorte de suspicion chez certains qui n'ont pu s'empêcher de demander si cette rencontre n'était qu'une sorte de préparation à une participation alibi ou tout simplement pour les responsables de se donner bonne conscience. Même le questionnaire qui est standard donc disponible depuis le début du processus n'a pas été mis à la disposition de la société civile. En résumé, les intervenants de la société civile ont émis des inquiétudes sur le risque que le poids de la culture administrative de rétention de l'information et de cooptation d'acteurs non représentatif ne contribue à ne faire de la prise en compte de la société dans le MAEP, une sorte de participation alibi.<sup>59</sup>

---

59 Quotidien *Sidwaya* du 29 Février 2008 'Bonne gouvernance: les Hauts-Bassins à la loupe du MAEP'.

# Dépôt du rapport d'évaluation du Burkina Faso

Le panel du MAEP a préparé son rapport d'évaluation nationale pour le Burkina Faso en se basant sur le rapport d'autoévaluation et le plan d'action provisoire préparés par les ITR. Le rapport d'évaluation avec les commentaires du panel sur le plan d'action national ont été préalablement soumis au gouvernement burkinabè dans le courant du mois de mai 2008 pour son commentaire. Le 26 mai 2008, le gouvernement présidé par le premier ministre Tertius ZONGO en l'absence du président de la République, a tenu un conseil des ministres extraordinaire dont l'objectif était d'examiner le rapport d'évaluation du MAEP.

D'après un communiqué publié à l'issue de ce conseil des ministres, le gouvernement burkinabè a constaté que 'le rapport souligne avec beaucoup de professionnalisme, les opportunités, les défis mais aussi les mesures auxquelles le pays doit faire face'. C'est dire donc que les pouvoirs publics partagent avec le panel la réalisation du fait qu'il existe encore des entraves au processus de la bonne gouvernance et du développement économique et social au Burkina Faso. Le gouvernement a cependant émis des réserves, car pour lui 'certaines considérations, analyses et commentaires contenus dans le rapport méritaient d'être améliorés, voire nuancés et corrigés. Par ailleurs, certaines données factuelles méritent d'être réexaminées au regard de l'évolution politique et socio-économique du pays'.<sup>60</sup> L'inexactitude de certaines données, telle que relevée par le gouvernement, pourrait s'expliquer par le fait que les institutions étatiques n'ont généralement pas donné satisfaction aux ITR lors de la collecte des données. Cette absence de collaboration peut justifier les réserves émises par le gouvernement sur les données factuelles.

Après ces remarques, le gouvernement a autorisé les structures en charge du MAEP à transmettre le rapport d'évaluation et le plan d'action du Burkina Faso au panel des experts du MAEP. Le président de la République, qui devait le présenter le 29 juin 2008 lors du 9<sup>ème</sup> Forum des chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine à Charm-el-Cheik, en Égypte n'a pu le faire en définitive compte tenu du calendrier apparemment chargé du sommet.<sup>61</sup> La présentation du rapport du Burkina Faso s'est tenu finalement les 25 et 26 octobre 2008, dans la capitale béninoise (Cotonou) lors du 1<sup>er</sup> sommet extraordinaire des chefs d'État et de gouvernement du MAEP.

---

60 Extraits du communiqué final du conseil des ministres du 26 mai 2008, publié le 27 mai 2008 sur le site [www.fasonet.bf](http://www.fasonet.bf).

---

61 Jean-Baptiste Natama, *Note d'information sur le processus du MAEP*, p.11.

# Évaluation critique du processus du MAEP au Burkina Faso

Le déroulement du MAEP au Burkina Faso a été marqué par de nombreuses insuffisances, au premier rang desquelles la précipitation avec laquelle le processus a été mené. La qualité relativement faible de l'autoévaluation n'a pas pu être compensée par la forte volonté politique des autorités du gouvernement dans le processus.

## Forte implication des autorités politiques

L'opérationnalisation du processus du MAEP au Burkina Faso s'est caractérisée par une très forte implication des autorités nationales. Le processus du MAEP a été rendu possible grâce à une volonté politique très affichée émanant des différentes autorités politiques et administratives du pays en commençant par le président de la République. D'abord le MAEP est un instrument d'autocritique dont l'acceptation est liée à la libre appréciation de chaque État. Ensuite, les autorités politiques, malgré une période d'hésitation occasionnée essentiellement par les différents enjeux électoraux<sup>62</sup> ont relancé le processus en 2007 avec l'autoévaluation. Cette volonté politique s'est essentiellement manifestée par l'implication personnelle du président du Burkina Faso qui a rattaché les structures de gestion du MAEP à la présidence en vue de s'assurer de la conduite du processus. À sa suite, les membres du gouvernement, dirigés par le premier ministre, se sont investis dans le mécanisme, dans leurs domaines respectifs.

---

62 Entre 2003 et octobre 2007, date de démarrage du processus d'autoévaluation, le Burkina Faso a connu les élections présidentielles (2005), municipales (2006) et législatives en 2007.

## Précipitation du processus

Le démarrage du processus d'autoévaluation a connu un retard considérable résultant principalement du calendrier électoral chargé du Burkina Faso entre 2005 et 2007. En effet, les organes chargés de la mise en œuvre du processus du MAEP ont été mis en place en 2005 et le calendrier de travail du panel du MAEP prévoyait le lancement du processus d'évaluation du Burkina Faso au 4<sup>ème</sup> trimestre de 2005. Mais les activités gouvernementales et politiques au Burkina Faso étaient monopolisées par les élections qui se sont déroulées du dernier semestre de 2005 à la fin du premier semestre de 2007, avec l'organisation des élections présidentielles en novembre 2005 et des élections législatives en mai 2007. Une telle activité électorale n'a pas pu favoriser la tenue de l'autoévaluation qui n'a effectivement démarré qu'en 2007. L'autoévaluation a duré trois mois c'est-à-dire d'octobre 2007 à décembre 2007. Cela a donné l'impression que ce qui importait davantage aux organes chargés du processus était de rédiger un rapport à tout prix au détriment de la qualité substantielle de celui-ci. Les différents ITR rencontrés ont en effet déploré le manque de temps matériel pour la collecte et l'analyse des données.

La faible sensibilisation des populations à la base relativement aux objectifs du mécanisme, en partie résultant du manque de temps suffisant, a constitué un autre handicap au bon déroulement du processus. Lors d'une mission de sensibilisation à la visite des experts à laquelle nous avons participé en décembre 2007 dans la région de l'Est du Burkina, nos interlocuteurs ont regretté l'absence d'une telle mission avant le processus d'autoévaluation. Car cela aurait sans doute permis aux personnes interrogées de répondre de façon sereine aux questionnaires qui leur ont été soumis.

L'insuffisante collaboration des services étatiques possédant l'essentiel des informations lors de la collecte des données par les différents instituts techniques de recherches a également entravé la récolte des données. En effet, l'accès aux informations dans les services publics a très souvent été obstrué par le principe hiérarchique car il fallait à chaque fois recueillir l'autorisation du premier responsable du service. En général, les questionnaires adressés aux services publics ont connu un faible taux de remplissage.

### **Adhésion de la population et faible participation de la société civile**

Une large adhésion des différentes couches de la société burkinabè au mécanisme du MAEP a été un atout du processus. Une telle adhésion s'est manifestée, notamment, par la présence des couches les plus représentatives de la population au sein de la structure de coordination du processus, à savoir le CN-MAEP, ainsi que par la participation directe des populations aux étapes les plus importantes du processus, de la collecte des données aux réunions avec les experts du MAEP chargés de l'évaluation, en passant par les réunions de validation du rapport d'autoévaluation.

Cependant, la mise en œuvre n'a pas reçu l'engouement populaire espéré conduisant à une appropriation et une plus grande implication des différents segments de la société burkinabè. En effet, la participation de la société civile au processus n'a pas été pleine. Les organisations de la société civile sont formellement représentées au sein du conseil national du MAEP qui est l'organe national chargé de coordonner la mise en œuvre du MAEP. Mais de l'avis général des représentants de la société civile interrogés pour ce rapport, la désignation des membres des OSC au conseil national n'a pas connu la participation des organisations qu'ils étaient censés représenter. Ces représentants ont en effet été cooptés par le gouvernement, plutôt qu'élus ou désignés de façon consensuelle par les autres OSC.

### **Insuffisance des ressources financières**

L'ampleur du travail de collecte des données commandait également la mobilisation de ressources financières subséquentes pour sa réalisation. Cependant, nous avons noté une faiblesse des ressources financières allouées aux ITR afin de mener des enquêtes représentatives. Cette faiblesse de ressources n'a sans doute pas permis aux structures de recherches de sillonner le maximum de localités et d'élargir leur échantillon de personnes à interroger.

L'insuffisance de ressources semble expliquer de l'avis des personnes interrogées la faiblesse des campagnes d'appropriation du processus du MAEP par les membres de la commission nationale et par les populations. En effet, des formations prévues au profit des membres du CN-MAEP n'ont pu se dérouler. Aussi, il n'y a pas eu de missions préparatoires d'envergure nationale sur le terrain pour sensibiliser aussi bien les autorités locales que les populations en vue de la phase de l'autoévaluation.

### **Intégrité du processus et indépendance des organes de gestion du MAEP**

Le processus d'autoévaluation du Burkina Faso a été confié à des structures nationales que sont l'INSD, l'ISSP, le CAPES et le CGD. Seul le CGD est une structure de la société civile jouissant d'une indépendance vis-à-vis des pouvoirs publics. Néanmoins, le fait que les trois premières institutions sont des structures étatiques semble n'avoir eu aucune influence sur leur autonomie scientifique et intellectuelle lors de la collecte et de l'analyse des données pendant la phase d'autoévaluation. De nos entretiens avec leurs représentants, les ITR n'ont à aucun moment fait cas de tentatives d'intervention des pouvoirs dans la conduite de leurs recherches et le sens à donner au contenu de leurs rapports respectifs. Aussi, le contrôle du processus par le président du Burkina Faso est seulement administratif à travers le rattachement des structures chargées de la conduite du MAEP. Ce contrôle n'a en rien entamé l'autonomie et l'indépendance du processus d'autoévaluation.

### **Impact sur les programmes de gouvernance et de développement existants**

La formulation du plan d'action national du MAEP intègre les initiatives en cours notamment les axes des programmes et plans du gouvernement. Les objectifs poursuivis dans le PdA seront mises en œuvre par des structures nationales aussi bien étatiques que non étatiques en charge d'actions similaires. Ceci permettra d'éviter les doublons et d'accroître l'efficacité des actions projetées. Il est prévu que l'exécution du PdA se fera suivant le principe de subsidiarité. Cela signifie que le PdA ne se substitue pas aux stratégies sectorielles existant déjà ou en cours de finalisation mais en assure la cohérence pour leur garantir un meilleur impact sur les populations bénéficiaires. Au nombre de ces stratégies figurent, en particulier, le Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP) et la Politique nationale de bonne gouvernance (PNBG).

## LE PROCESSUS DU MAEP AU BURKINA FASO

Le CSLP est un document cadre qui vise à énoncer les objectifs prioritaires de développement fixés par le gouvernement. Il est le reflet des choix essentiels menés au niveau des secteurs prioritaires. La démarche qui soutend l'élaboration et la mise en œuvre du CSLP est une démarche itérative. Le gouvernement a décidé de la mettre à jour tous les trois ans pour tenir compte des leçons de la mise en œuvre des politiques publiques adoptées dans ce document. Le processus de révision du CSLP fait l'objet sur initiative du gouvernement d'une large consultation avec tous les acteurs de la gouvernance. Le CSLP comprend 4 axes:

- accélérer la croissance et la fonder sur l'équité;
- garantir l'accès des pauvres aux services sociaux de base;
- élargir les opportunités d'emploi et d'activités génératrices de revenus pour les pauvres; et
- promouvoir la bonne gouvernance (démocratique, économique et locale).

Le gouvernement du Burkina Faso a adopté en octobre 1998, un plan national de bonne gouvernance pour la période 1998–2003. À la lumière de l'évaluation dudit plan en mars 2003, le gouvernement a réaffirmé sa volonté de promouvoir les principes de bonne gouvernance au Burkina Faso à travers l'élaboration d'une Politique nationale de bonne gouvernance (PNBG). L'option pour une politique nationale de bonne gouvernance à l'horizon 2015, émane du souci des pouvoirs publics de disposer d'un document d'orientation stratégique qui d'une part, clarifie l'axe 4 du Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP) consacré à la bonne gouvernance et d'autre part, précise les actions envisagées au regard des engagements internationaux notamment ceux relatifs aux Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) et au MAEP.

Il n'est pas encore clair à ce niveau comment le principe de subsidiarité fonctionnera dans les faits. Il est important que la mise en œuvre du PdA tienne compte de tous les autres mécanismes qui existent; que ce soit au niveau du CSLP (Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté) ou à celui des divers programmes (programme du gouvernement, programme présidentiel etc.). Une cohérence entre ces différents programmes est nécessaire pour éviter tout doublon ou des pertes de temps inutiles.

# Conclusion et recommandations

La bonne gouvernance est maintenant au cœur des processus de développement en Afrique; en témoigne la tenue des fora africains sur la gouvernance dont le septième s'est tenu au Burkina Faso en octobre 2007 sur la thématique 'renforcer la capacité de l'État en Afrique'. En mars 2003 à Abuja au Nigéria, lors du 6<sup>ème</sup> sommet du comité des chefs d'États et de gouvernement chargé de la mise en œuvre du NEPAD, un mémorandum d'entente relatif au MAEP a été conclu. Ce mécanisme vise à encourager l'adoption de politiques, de normes et de pratiques qui conduisent à une stabilité politique, une croissance économique forte, un développement durable et une intégration économique sous-régionale et continentale accélérée par le biais d'échanges d'expériences et par la consolidation des meilleures pratiques ayant connu du succès y compris l'identification des insuffisances et l'évaluation des besoins pour le renforcement des capacités des pays participants (28 au total).

En adhérant volontairement, le 9 mars 2003, au MAEP, le Burkina Faso, s'est engagé à prendre toutes les mesures nécessaires pour faciliter le développement et la mise en œuvre d'un programme d'actions national en vue d'améliorer ses performances dans les domaines de la gouvernance démocratique, économique et financière, le développement socio-économique et la gouvernance d'entreprise.

Pour le Burkina Faso, le MAEP auquel il a adhéré le 20 mars 2003 représente un outil indiscutable de renforcement de ses capacités. Ainsi, ayant adopté un plan d'action national de la bonne gouvernance bien avant l'avènement du MAEP, le Burkina a entrepris, dès septembre 2003, d'élaborer un second plan du même genre, dans le but de servir de base à sa politique nationale en matière de gouvernance et de mettre en cohérence les axes stratégiques de celui-ci avec ceux de la gouvernance fixés dans le cadre du MAEP.

Le décollage économique et social en vue de l'amélioration des conditions de vie des populations, tel qu'il est visé à travers le cadre stratégique de lutte contre la pauvreté, semble avoir du plomb dans les ailes. En témoigne les manifestations contre la vie chère intervenues dans le mois de février 2008. Le phénomène de la corruption semble récurrent dans la société burkinabè malgré la mise en place par les pouvoirs publics d'un important dispositif institutionnel chargé de la lutte contre la corruption. Le processus d'évaluation a donc permis de relever des faiblesses de notre gouvernance maintes fois mises en exergue par les acteurs nationaux. L'ensemble des acteurs de la gouvernance espèrent que le plan d'actions prioritaires qui se dégagera de ce processus ne constituera pas qu'un programme de plus sans aucune chance d'être mis en œuvre.

Afin d'améliorer le processus du MAEP au Burkina Faso, nous recommandons les actions et mesures suivantes, dont certaines sont issues de nos entretiens avec les personnes interrogées:

1. Assurer la restitution du rapport d'évaluation des experts auprès des populations dans les différentes régions du Burkina Faso; mieux publier le rapport d'évaluation pour assurer son accessibilité à tous les citoyens.
2. Accentuer le caractère participatif et inclusif du processus du MAEP, ainsi que l'indépendance de ses organes en y associant d'autres représentants des différentes couches sociales et en leur conférant une plus grande autonomie par rapport au gouvernement. En particulier, les structures mises en place pour assurer le suivi du PdA devraient avoir une autonomie politique similaire aux structures correspondantes au Ghana et dans d'autres pays.
3. Éviter de donner une réponse institutionnelle au diagnostic établi par les experts dans leur rapport d'évaluation et

## LE PROCESSUS DU MAEP AU BURKINA FASO

agir plutôt sur les préoccupations exprimées par les citoyens. En effet, le sentiment des populations traduit l'inefficacité de la panoplie de structures étatiques existantes.

4. Organiser un atelier national d'appropriation du plan d'actions pour permettre aux différentes couches sociales de s'imprégner du contenu du document et par ricochet les inciter à jouer leur rôle parallèle de suivi-évaluation dans la mise en œuvre du plan d'actions.
5. Renforcer les capacités des membres du CN-MAEP pour leur permettre de maîtriser le concept du MAEP et son processus afin qu'ils puissent jouer leur rôle d'interface entre la structure nationale du MAEP et les populations à la base.
6. Renforcer les capacités institutionnelles du SP-MAEP pour la rendre capable d'assurer le suivi-évaluation lors de la phase d'opérationnalisation du PdA.
7. Rendre opérationnel le site Internet du MAEP Burkina et y publier tous les actes relatifs aux différentes étapes du MAEP au Burkina Faso.
8. Assurer la circulation de l'information au sein des structures nationales en charge du processus du MAEP afin de les mettre au même niveau d'information.
9. Identifier un mécanisme d'implication des ITR dans le processus de mise en œuvre et de suivi-évaluation du PdA eu égard à leur capital d'expérience dans les divers domaines de la gouvernance.
10. Adopter un plan de communication conformément aux textes du MAEP en vue d'assurer une grande visibilité et une meilleure appropriation du processus par les premiers concernés à savoir les populations à la base.
11. Impliquer davantage et profondément les médias communautaires locaux dans la stratégie de communication du processus du MAEP au regard de leur proximité des populations à la base et de leur accessibilité par ces dernières.
12. Adopter un mécanisme de dynamisation du travail des ITR en leur permettant de travailler en synergie en vue d'harmoniser leurs méthodes, techniques de collecte de données et d'aboutir à des rapports d'autoévaluation dont la cohérence ne soit pas mise en doute.
13. Mettre en place une structure légère pour le suivi-évaluation du plan d'action en collaboration avec les cadres de concertation déjà existants pour l'opérationnalisation du cadre stratégique de lutte contre la pauvreté.

# Bibliographie

Politique nationale de bonne gouvernance (PNBG): 2005–2015, Burkina Faso, ministère de la fonction publique et de la réforme de l'État, Secrétariat permanent de la bonne gouvernance;

Secrétariat du MAEP, *Directives aux pays en vue de leur préparation et de leur participation au Mécanisme africain d'évaluation par les pairs*, disponible sur les sites [www.nepad.org](http://www.nepad.org) ou [www.afrimap.org](http://www.afrimap.org);

Décret n°2007-337/PRES/PM/MAECR du 25 mai 2007 portant composition, attributions et fonctionnement du Conseil national du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (CN-MAEP);

Décret n°2007-338/PRES/PM/MAECR du 25 mai 2007 portant attributions, organisation et fonctionnement du Secrétariat permanent du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (SP-MAEP);

SP-MAEP, Exposé préliminaire du secrétaire permanent du MAEP au Burkina Faso; protocole d'accord entre le gouvernement du Burkina Faso et le forum du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP), relatif aux missions de revue techniques et aux visites d'évaluation du Burkina Faso;

Centre pour la gouvernance démocratique (CGD), *Rapport d'autoévaluation sur la gouvernance politique et démocratique*, janvier 2007;

Institut national de la statistique et de la démographie (INSD), *Rapport d'autoévaluation sur la gouvernance des entreprises*, février 2007;

Institut supérieur des sciences de la population (ISSP), *Rapport d'autoévaluation sur le développement socio-économique*, janvier 2007;

Centre d'analyses des politiques économiques et sociales (CAPES), *Rapport d'autoévaluation sur la gouvernance économique et la gestion financière*, janvier 2007;

*Rapport d'autoévaluation de la République du Burkina Faso*, Mai 2008;

Questionnaire de base du MAEP, [www.afrimap.org](http://www.afrimap.org);

Jean-Baptiste Natama, *Note d'information sur le processus du MAEP au Burkina Faso*, mai 2007;

CODESRIA-OSIWA, *La gouvernance des organisations de la société au Burkina Faso*, Rapport produit par le Professeur Augustin Loada;

Quotidien *Le Pays* du 15 février au 16 mars 2008;

Quotidien *Sidwaya* du 15 février au 16 mars 2008.

# Liste des personnes interrogées

## *Au niveau du conseil national du MAEP*

- Emmanuel Blanchard Bayala, représentant le premier ministère;
- Teeg Wendé Aymar Kabore, représentant des jeunes;
- Soumaïla Lingani, représentant des syndicats;
- Adelaïde Zabramba, représentante des femmes, vice-présidente du conseil national du MAEP;
- Maria Lougue, représentante des femmes;
- Timothée T. Soulama, représentant le ministère du travail et de la sécurité sociale;
- Félix Ouédraogo, représentant des médias;
- Albert Djigma, représentant de l'autorité coutumière;
- Rasmané Ouédraogo, représentant le ministère de l'environnement et du cadre de vie;
- Baloma Marcel Sandaogo, représentant le ministère de la fonction publique et de la réforme de l'État;
- Salvador Yaméogo, député à l'assemblée nationale;
- Malick Sawadogo, député à l'assemblée nationale;
- Yacouba Ouédraogo, représentant des syndicats;

## *Au niveau du Secrétariat permanent du MAEP*

- Toussaint Natama, secrétaire permanent du MAEP;
- Benjamine Douamba, responsable à la communication;
- Parfait Zio, chargé de communication;
- Hervé Kouraogo, conseiller technique du SP-MAEP;

## *Au niveau des Instituts Techniques de Recherches*

- Luther Yaméogo, chargé de recherches au CGD;
- Jean-François Kobiane, chef de l'unité de recherche en éducation et population à l'ISSP, coordonnateur de la recherche sur le développement économique et social dans le cadre de l'autoévaluation MAEP;
- Dr. Abdoulaye Zonon, macro-économiste au CAPES;
- Dansané Ouédraogo, chef de service des statistiques des entreprises et du commerce de l'INSD;
- Placide SOME, responsable des enquêtes menées par l'INSD;

## *Au niveau du Programme des Nations Unies pour le Développement*

- Delphine Ouandaogo, chargé de programme et point focal genre.