

Une étude des structures et relations de
pouvoir politique, social et économique

Burkina Faso



Le but de la coopération de développement suédoise est de contribuer à un environnement qui soutient l'effort des peuples pauvres à améliorer leur qualité de vie. Une réduction de la pauvreté contenue exige un développement équitable – mais cela exige aussi que les hommes et les femmes pauvres aient accès au pouvoir politique et des ressources.

Pour mieux comprendre l'aspect à plusieurs dimensions et persistant de la pauvreté – entre autre être impuissant – ainsi que les possibilités et les obstacles pour la réduction de la pauvreté et le développement, Asdi a décidé de commander, sur la base d'un cas, une analyse de pouvoir au Burkina Faso pendant la préparation de la Stratégie Suédoise Afrique de l'Ouest pour 2004-2006 au 2003.

L'objet de l'étude et de fournir une compréhension profonde à l'Asdi et d'autres acteurs de coopération de développement, sur les officiels et inofficiels structures politiques, économiques et de pouvoir sociale; et les relations de pouvoir dans la société Burkinabé, ainsi que leurs implications sur la réduction de la pauvreté et le développement au Burkina Faso. L'étude peut aussi aider Asdi à identifier des processus et des initiatives différentes dans la société de Burkina Faso, qui pourront contribuer à une réduction de la pauvreté, une démocratisation, un développement socio-économique, et une amélioration de réalisation des droits humains.

L'expérience de l'Asdi en menant des analyses de pouvoir a été limitée. Le premier tour des analyses des cas inclut l'Ethiopie¹, le Burkina Faso, le Kenya² et le Mali³. Toutes ces analyses sont faites comme une part intégrale de chaque processus de stratégie des pays. Chaque étude montre les avis et les conclusions de son auteur. Pour le moment, le Département de Gouvernance Démocratique (DESA) à l'Asdi et en train d'évaluer les approches utilisées dans ces quatre analyses pour développer des méthodes pour ce genre d'étude.



Lennart Nordström

*Chef du Division de Gouvernance Démocratique
Stockholm, Avril, 2004*

¹ Etude de Sida no 10, 2004, The Culture of Power in Contemporary Ethiopian Political Life, by Sarah Vaughan and Kjetil Tronvoll

² Pas encore publié

³ Pas encore publié

Publié par l'Asdi 2004

Le Département de la Démocratie et du Développement social

Impression : Edita Sverige AB, 2004

Numéro de l'article :

DESA report 01/2004 (fr)

ISBN : 91-586-8422-0

Table des matières

Introduction	3
1 Général	8
2 Les institutions et les processus politiques	13
2.1 Les relations de pouvoir et le mandat formel entre les différentes institutions	15
2.2 Le rôle de l'armée et les forces de l'ordre	16
2.3 Le type de décentralisation et les relations entre les niveaux local, régional, national	17
2.4 Analyse du respect ou non-respect des institutions politiques de l'Etat de droit	24
2.5 Une administration électorale indépendante	25
2.6 Relation entre les présentes structures et relation du pouvoir réel et formel	26
2.7 Le système du parti politique	29
3 Les droits humains	34
3.1 Droits humains violés	34
3.2 Relation entre la constitution, les lois et les structures légales traditionnelles	36
3.3 Introduction de la culture de la paix dans le programme et dans l'éducation	36
3.4 Les rapports parallèles des ONG et des communautés de base burkinabé	36
3.5 Les implications du VIH/SIDA sur le pouvoir	37
3.6 Les implications du décret présidentiel du 6 décembre 2000	37
4 L'Etat de droit	39
5 Au niveau des villages et des communautés	40
5.1 L'exercice du pouvoir au niveau des villages et des communautés	40
5.2 Rôle et statut des organes étatiques	40
5.3 Rôle du secteur privé, des institutions religieuses, tradipraticiens, des pratiques néfastes et des OCB	41
5.4 Possibilités pour les femmes et les hommes pauvres d'influencer le processus décisionnel et l'allocation des ressources pour promouvoir leurs intérêts	42

5.5 Les populations rurales comme sujets plutôt que citoyens	44
6 La culture politique	45
6.1 Espaces publics et politiques pour le débat sur les droits humains	45
6.2 Evaluation du pluralisme, la tolérance, le dialogue, la concertation entre Etat et autres acteurs politiques	45
6.3. Les populations comme citoyens ou sujets : le rôle et le statut des femmes, des jeunes, des enfants et des handicapés.	47
7 La corruption	50
7.1 Inexistence d'une stratégie nationale	50
7.2 Rôle de la corruption dans la consolidation ou la remise en cause des relations du pouvoir	51
8 Le secteur privé	52
8.1 Analyse des tendances dans la propriété des patrimoines	52
8.2 Mécanismes utilisés pour exercer le contrôle du secteur des affaires	53
9. Le rôle et la structure des organisations de la société civile	54
9.1. Les Acteurs clés de la société civile au niveau national, régional et local.	54
9.2 Les OSC comme agents du changement pour la réduction de la pauvreté, la promotion des droits humains et l'égalité entre les sexes	56
9.3 Une société civile majoritairement urbaine	59
9.4 L'application des lois et règlements relatifs à la liberté d'association affecte les groupes d'intérêt organisés	60
9.5 Le rôle potentiel des stations de radio locale dans le processus de démocratisation	60
10 La participation des pauvres	62
10.1 Les relations de pouvoir à tous les niveaux de la société qui ont un effet sur les chances de participation des pauvres	62
10.2 Groupes systématiquement favorisés ou discriminés	63
10.3 Risques sérieux que la discrimination ou le favoritisme de certains groupes conduisent à des conflits armés ou à une violence plus accrue entre les différents ethnies et groupes au Burkina Faso ?	63
11 Le rôle des bailleurs de fonds	64
11.1 Rôle des bailleurs de fonds et du système international	64
11.2 Influence des bailleurs de fonds sur le processus de distribution du pouvoir	64
12 La paix et la sécurité	66
13 Perspectives : évolution du rôle des acteurs et des relations de pouvoir	67
Recommandations	70
Bibliographie	73

Introduction

1. Contexte et justification de l'étude

Les politiques suédoises de développement démocratique et de réduction de la pauvreté L'agence suédoise de coopération au développement international considère que la réduction de la pauvreté implique non seulement la croissance économique, mais aussi que les pauvres disposent du pouvoir politique. Pour y parvenir d'une manière congruente avec les objectifs du développement humain, il convient d'édifier à tous les niveaux de la société, de solides formes de gouvernance démocratique, c'est-à-dire reposant sur des principes et des valeurs cardinales qui tendent fondamentalement à promouvoir le pouvoir et l'influence des populations pauvres dans la société, à travers un processus politique démocratique. Un tel processus doit se caractériser par la participation, l'égalité en dignité et en droits pour tous, la transparence et l'imputabilité. De ce point de vue, la volonté et la capacité de l'Etat à exercer ses responsabilités en donnant le meilleur de lui-même en vue de garantir les droits humains et les libertés pour tous les hommes, femmes, filles et garçons sont cruciales.

L'agence suédoise considère la réduction de la pauvreté comme faisant partie intégrante du processus de développement, entendu comme un processus viable et durable de libertés enracinées, de bien-être et de dignité de toutes les populations vivant dans une société juste et équitable. Le développement implique la participation pleine et entière des hommes et femmes pauvres dans des processus de changement politique, social, culturel et économique, lesquels doivent recueillir le plein bénéfice de leurs efforts. Au même moment, on doit reconnaître expressément que les injustices et les inégalités sociales, ethniques, d'âge et de sexe entraînent de vastes différences dans l'accès au pouvoir, aux opportunités et à la sécurité.

Dans une approche large, la pauvreté constitue un état de violation de presque tous les droits humains, et le manque de démocratie entrave les populations pauvres d'exprimer leurs exigences. Les droits humains fournissent un cadre normatif pour combattre la pauvreté, cependant que la démocratie tend à être la meilleure voie pour organiser la vie politique en vue d'y parvenir, à travers notamment la participation active des populations et le respect de leurs droits universels. Ce respect dépend incontestablement de l'existence d'une volonté politique ferme. C'est

pourquoi la promotion des droits humains et de la démocratie constitue l'un des objectifs cardinaux de la coopération suédoise au développement. Cette coopération vise ainsi à promouvoir :

- une participation active et égale des hommes et des femmes dans la vie politique
- la culture démocratique basée sur la tolérance, le respect, la participation et la franchise
- une société civile dynamique reposant sur des organisations démocratiques plurielles
- des médias libres et indépendants
- des procédures et institutions efficaces telles les élections et les parlements
- un Etat effectivement gouverné par l'Etat de droit
- l'administration publique au service de la démocratie
- une démocratie locale bien développée.

Les éléments suivants sont considérés comme cruciaux :

- les parlements et les systèmes judiciaires
- les institutions électorales et l'organisation des élections
- l'administration publique, la décentralisation et la démocratie locale
- l'application et le suivi des conventions des droits humains
- la participation des femmes dans la vie démocratique
- l'existence d'écoles démocratiques
- l'existence de médias libres et indépendants
- les organisations de la société civile et les partis politiques.
- Les politiques suédoises en Afrique de l'Ouest

Outre sur l'appui à la démocratie et aux droits humains, la coopération suédoise entend concentrer ses interventions sur l'environnement, la santé, l'éducation, et dans une certaine mesure sur la recherche. Toutes ces interventions ont pour but ultime d'améliorer les conditions de vie des pauvres. En Afrique de l'Ouest, la coopération suédoise a identifié deux pays comme prioritaires pour une coopération à long terme : le Burkina et le Mali. Une stratégie régionale incluant une concentration sur ces deux pays, et dans une certaine mesure sur la Guinée-Bissau, sera soumise pour approbation au gouvernement suédois en été 2003.

C'est dans ce contexte que la coopération suédoise a décidé d'entreprendre des études sur des sujets d'ordre stratégique en vue de faciliter aussi bien sa compréhension de la pauvreté comme phénomène multidimensionnel et persistant que les possibilités et les obstacles à la réduction de la pauvreté et de développement au Burkina Faso. L'Afrique de l'Ouest constitue une aire d'intervention réellement nouvelle pour la coopération suédoise dans le domaine de la gouvernance démocratique. Aussi, il existe un grand besoin de compréhension des processus politiques au Burkina Faso. La présente étude constituera un input pour l'analyse pays sur le Burkina qui sera élaborée par la coopération suédoise au printemps 2003. Cette analyse par la suite constituera une base pour la future stratégie pays pour le Burkina Faso.

2. Les objectifs de l'étude

La présente étude décrira et analysera les structures et relations de pouvoir formel et effectif politique, social et économique, les perceptions et les mécanismes de l'exercice du pouvoir dans la société burkinabè. L'étude s'efforce d'identifier et de saisir les dynamiques de la situation présente à travers l'analyse du rôle et de l'agenda des acteurs stratégiques, qu'il s'agisse des agents du changement ou de ceux opposés au changement, les structures, les initiatives et les processus en vigueur dans la société burkinabè. Elle inclut des recommandations en ce qui concerne les implications pour les donateurs tel la coopération suédoise.

Les questions suivantes constituent la trame de l'analyse :

- Y a-t-il des initiatives ou des processus qui promeuvent les processus politiques clés tels l'imputabilité, la participation, la franchise, l'égalité en dignité et en droits, l'égalité des sexes et le développement économique ?
- Y a-t-il des acteurs, des processus, des initiatives pour le renforcement de la participation et l'influence des populations pauvres (femmes, hommes, filles et garçons) dans les processus décisionnels aussi bien que dans l'accès aux services sociaux de base et les ressources productives ? Quels sont les domaines clés de progrès ?
- Quels sont les possibles scénarios pour les trois ou cinq ans à venir en ce qui concerne les acteurs clés et les développements dans les relations de pouvoir dans la société burkinabè ?

3. Méthodologie de l'analyse du pouvoir

3.1 Les concepts fondamentaux de l'analyse : les structures et relations de pouvoir

L'approche interactionniste dans laquelle s'inscrit la science politique contemporaine, considère le pouvoir comme un phénomène relationnel, la cause d'un comportement; d'une restriction à la liberté d'autrui; l'expression d'un échange inégal. Quant à l'analyse structurelle, elle s'intéresse aux structures d'encadrement plus ou moins complexes et hiérarchisées qui définissent les statuts et les rôles respectifs des membres d'une société, prescrivent leurs modes d'interaction, assurent la répartition entre eux des valeurs rares. Pour comprendre donc un système politique, il faut donc nécessairement comprendre ses structures sociales, ses relations sociales inégalitaires et hiérarchisées, potentiellement ou effectivement conflictuelles. Les structures sociales varient d'une société à l'autre, mais procèdent des mêmes opérations sociales :

- classement d'origine biologique (sexe, âge, parenté, etc.) plus prégnantes dans les sociétés traditionnelles, et mises en relief par l'anthropologie
- classement fondée sur des critères de différenciation socio-économiques (diplôme, profession, revenu, etc.) dans les sociétés modernes, mises en relief par la sociologie.

Plutôt que d'appréhender la notion du pouvoir à travers le titulaire du pouvoir, il convient d'accorder plus d'attention à la question de savoir

quel type de pouvoir est exercé, comment il est exercé, et comment il est compris, perçu et par qui. De ce point de vue, l'Etat n'est ni la source du pouvoir, ni simplement le reflet du pouvoir d'un sujet intéressé (le groupe dirigeant par exemple).

Plutôt qu'une entité détenant ou exerçant le pouvoir, il apparaît plus fructueux de penser l'Etat, les partis politiques, et toutes les autres formes organisées de pouvoir de la vie sociale comme formant des points de relais ou de coordination et la multiplication des relations de pouvoir. A l'intérieur de cette notion de pouvoir d'Etat bureaucratique, l'Etat en tant que tel n'est pas une entité qui s'empare du pouvoir, mais un mode caractéristique de pouvoir, un mode de pouvoir qui est organisé à travers les institutions étatiques, mais qui les transcende. De cette conception, il résulte que l'Etat et le pouvoir demeurent la propriété du peuple, qui influence et exerce le pouvoir, et en vue d'éclairer cela, il convient de se focaliser de façon analytique sur les relations et les aspects opérationnels du pouvoir et les systèmes collectifs de connaissance qui le sous-tend.

Dans le contexte burkinabè, il apparaît qu'un pays, qu'il bénéficie ou pas de relations démocratiques, de la justice et d'une approche égalitaire dans ses transformations sociales ne dépend pas seulement des activités et des aspirations de ses leaders, mais aussi de la nature des relations politiques et sociales, des attentes, des perspectives de chacun de ses citoyens. Dans plusieurs cas par exemple, l'échec dans la démocratisation des relations qui ont, pendant des siècles ont été façonnées dans la hiérarchie et l'autoritarisme ne peut être exclusivement ou même essentiellement être imputé à la politique gouvernementale.

L'une des questions d'ordre stratégiques qui ont été identifiées est la réalité du pouvoir dans la société burkinabè. Aussi, il est nécessaire de mener une analyse compréhensive des structures et relations de pouvoir politique, économique et social aussi bien dans les processus décisionnels formels ou informels à tous les niveaux de la société, ainsi que leurs implications pour la réduction de la pauvreté et le développement au Burkina Faso. L'étude vise également à identifier les différents processus et initiatives dans la société qui pourraient aider à la réduction de la pauvreté, à la démocratisation, au développement économique et social dans le pays.

Comment et où le pouvoir est-il réellement dévolu ? Mieux, à quoi peut-on s'attendre dans le futur ? S'il est dévolu, et là où il l'a été, tout le monde a-t-il la possibilité d'accéder au processus ou cette possibilité est-elle réservée seulement à certains segments de la société ? S'il est dévolu, les nouvelles disparités, les discriminations, et les inégalités qui apparaissent dans les structures émergentes du changement, comme c'est souvent le cas, doivent-elles être considérées comme une corrélation secondaire ou comme inhérent au processus, une partie intégrante des intérêts et objectifs de ceux qui contrôlent l'évolution des structures et relations de pouvoir de la société burkinabè ?

3.2 Les hypothèses

L'analyse des relations et structures de pouvoir au Burkina montre que celles-ci sont en mutation dans le cadre de l'Etat post-colonial, mais que les relations et structures traditionnelles demeurent encore prégnantes, ce qui n'est pas sans conséquences sur le processus de démocratisation et sur la lutte contre la pauvreté.

3.3 Paradigme et techniques de recherche : recherches documentaires, entretiens et enquêtes de terrain

L'étude a été menée principalement sur la base de recherches documentaires, combinées avec des interviews et des visites sur le terrain.

1 Général

Depuis l'avènement du processus de démocratisation au Burkina Faso à partir de 1991, marqué notamment par l'adoption d'une constitution et l'organisation d'élections présidentielles et législatives, le pouvoir d'Etat est dévolu et exercé à travers un processus formellement démocratique. En effet les grandes décisions politiques concernant la gestion de la vie publique sont prises à travers les institutions constitutionnelles, notamment par l'Exécutif et l'Assemblée nationale. Dans les faits, les grandes décisions sont prises dans des sphères politiques restreintes, en particulier par le Président du Faso et son parti, le Congrès pour la Démocratie et le Progrès (CDP), qui contrôlent les autres centres de pouvoir. Cet état de fait résulte de la nature du régime politique et du système partisan du Burkina Faso caractérisé par l'hégémonie du parti présidentiel.

En principe, le pouvoir doit se transmettre par des processus démocratiques comme les élections libres et transparentes conformément à la Constitution. Malheureusement, nous n'avons pas encore assisté au Burkina Faso à une quelconque alternance politique. Cependant, les résultats des dernières élections législatives paraissent encourageants.

Dans leur grande majorité, les organisations de la société civile représentent les intérêts d'électeurs particuliers, à savoir les femmes, les jeunes, les enfants et les pauvres dans l'ensemble. Mais les organisations capables d'influer sur les politiques sont généralement celles qui existent dans les villes. Quant à la société civile rurale, ses intérêts ne sont pas toujours pris en compte. Au niveau des partis politiques, la situation est un peu plus confuse, dans la mesure où bon nombre d'entre eux se réclament de toutes les couches sociales (intellectuels, femmes, jeunes, personnes marginalisées, etc.), et prétendent défendre et promouvoir les intérêts de l'ensemble des populations. Il serait donc difficile de dégager une liste quelconque de partis politiques représentant des intérêts particuliers des électeurs. Cependant, force est de constater que les partis politiques de gouvernement ou capables d'accéder au gouvernement sont dirigés par des élites issues généralement des couches sociales relativement aisées (fonctionnaires notamment). De ce point de vue, on peut dire que les intérêts de ces couches sont plus ou moins garantis.

Dans les différents espaces sociaux les relations que les hommes entretiennent entre eux sont bâties sur un ordre social qui consacre la domination des uns par les autres. Les rapports hommes/femmes, aînés/

cadets, propriétaires/non-propriétaires sont à l'image de cette logique dominants/dominés. Le degré de relations autoritaires est déterminé par la situation de chaque individu ou groupe social par rapport aux capitaux (économique, culturel, politique). Certains chefs de village qui ont une faible assise économique sont souvent contestés par la population. A l'inverse, des villageois qui ne sont pas de la lignée du chef en raison de leur forte assise économique deviennent des prétendants à la chefferie, avec souvent l'appui de la population. L'ordre social généralement se trouve ainsi bouleversé. Certains leaders politiques ont transformé leur village d'origine en fief électoral où ils se comportent comme de véritables chefs coutumiers.

Cet intérêt pour la « chefferie » ne peut être compris si ces positions de pouvoir traditionnel ne contrôlaient pas dans une certaine mesure l'accès aux positions électives de l'Etat moderne et à ses ressources. De fait, les autorités traditionnelles jouent un rôle ambivalent par rapport au processus démocratique en cours. Canaux privilégiés des transformations sociales et politiques, notamment dans le pays *moaga* qui forme près de la moitié de la population, elles se présentent parfois comme des obstacles à la démocratisation, dans la mesure où elles perpétuent les structures, relations et représentations sociales traditionnelles du pouvoir, pétries dans la culture de la soumission des sujets au chef. Certains partis politiques, en particulier le parti au pouvoir, qui instrumentalisent les chefs, recourent au clientélisme politique et perpétuent les représentations traditionnelles du pouvoir ne font rien pour promouvoir l'émergence d'une culture démocratique, notamment en milieu rural. En cela, ils apparaissent paradoxalement comme des freins à la démocratisation. Il existe par ailleurs au Burkina certains partis anti-système, se réclamant du marxisme-léninisme et opposés à la démocratie libérale. L'un d'entre eux a même appelé les populations à ne pas voter aux législatives du 5 mai 2002 présentées comme une mascarade. En revanche, certaines organisations de la société civile burkinabè apparaissent comme des agents potentiels positifs de la démocratisation, en ce sens qu'elles contribuent à l'éducation civique, au vote, à la démocratie et aux droits humains des populations, contribuant ainsi à l'émergence d'une conscience citoyenne et d'une culture démocratique dans le pays.

Dans l'ensemble, le processus de démocratisation amorcé au Burkina Faso depuis l'adoption en 1991 de la Constitution a enregistré des progrès remarquables, mais de nombreux efforts restent à faire pour consolider le processus démocratique, qui butte sur certains obstacles majeurs, au nombre desquels :

- L'interpénétration du parti majoritaire au pouvoir de l'Etat. Le parti majoritaire apparaît prépondérant dans toutes les instances du pouvoir (Exécutif, Législatif et Judiciaire) et de l'administration de l'Etat. Cette omniprésence pose problème quant aux relations entre parti majoritaire et les institutions de l'Etat quant à la séparation des pouvoirs ;
- La faiblesse de l'opposition qui se caractérise par la faiblesse de ses militants, de ses cadres et de ses ressources financières pour affirmer sa présence. Beaucoup de partis politiques de l'opposition sont formés par une personnalité politique plutôt qu'autour d'une vision d'avenir

et d'un programme de gouvernement. De plus, certains se sont illustrés par leur manque de réalisme, de lucidité et de cohérence ;

- Le poids de l'armée. Théoriquement, l'armée n'intervient plus dans le débat politique. Dans la réalité, elle demeure extrêmement présente dans les coulisses du pouvoir. Des attitudes et réactions relevant davantage du régime d'exception que de l'Etat de droit ont été occasionnellement observées ;
- Les pesanteurs sociologiques. Les sociétés traditionnelles ont construit un ordre social basé sur la soumission à l'autorité du chef. Des normes et des valeurs sociales ont été définies pour consolider cet ordre social où les opinions dissidentes ne sont pas admises. Dans ces sociétés la cohésion sociale est perçue comme une affirmation de l'autorité du chef, et les décisions du chef sont censées engager toute la communauté.
- L'analphabétisme. L'ignorance est un facteur de régression sociale ; elle freine le développement de la culture démocratique et consolide des conceptions et des comportements surannés.
- D'autres facteurs peuvent être cités également comme la corruption généralisée dans les rouages du pouvoir et le recours trop prononcé aux chefferies traditionnelles.

Le changement démocratique ne pourra intervenir qu'avec la combinaison d'un certain nombre de facteurs :

- Les associations de développement
- Les projets et programmes de développement
- Les médias
- L'éducation et la sensibilisation des populations en ce sens que les élections ne peuvent déboucher sur les fins poursuivies que si certaines conditions sont remplies : de l'importance et de la signification du vote ; maîtrise des critères de choix qui devraient se faire davantage entre les programmes politiques qu'entre les hommes (richesse, parenté, ethnie, détention actuelle du pouvoir,...) ;
- L'opposition politique doit prendre conscience véritablement qu'elle a un grand rôle à jouer dans le processus du changement et, donc, doit accepter d'aplanir ses divergences souvent mineures et s'unir afin de se renforcer et surtout de faire jeu égal avec la majorité ;
- La dépolitisation de l'administration est un autre point essentiel car seules des institutions et une fonction publique impartiales sont crédibles et obtiendront la confiance des citoyens ;
- La nécessité d'un renforcement du pouvoir judiciaire aussi bien vis-à-vis de l'Exécutif qu'en compréhension ce qui concerne sa propre capacité d'agir efficacement.

La démocratie au regard de ses différentes définitions fait ressortir un ensemble d'éléments prouvant que c'est un jeu collectif. C'est « le gouvernement du peuple par le peuple » ce qui suppose en théorie l'identification des gouvernants et des gouvernés. Plus concrètement, c'est un régime dans lequel tous les citoyens possèdent à l'égard du pouvoir un

droit de participation (vote) et un droit de contestation (liberté d'opposition). La démocratie doit permettre également aux dirigés de demander des comptes aux dirigeants et, éventuellement, de les congédier par la voie légale (les élections par exemple) s'ils jugent bon de le faire. La démocratie est un jeu d'ensemble et non réservée à une catégorie de citoyens. Malheureusement au Burkina Faso, les populations à la base (les femmes, les jeunes, et les pauvres) ne se sentent nullement concernées par le jeu, car exclues par les élites politiques. Leur participation à la vie politique ne se résume qu'au moment des élections où elles sont approchées par les responsables politiques. On pourrait en conclure que cette démocratie est impulsée et régulée d'en haut. Ceux qui sont à la base ne font qu'assister et subir.

Certains acteurs sont conscients tandis que d'autres sont purement et simplement manipulés. A en juger par les faibles taux de participation électorale au Burkina depuis l'avènement du processus démocratique (de 25% à 64%), la nature des débats politiques menés dans les espaces publics de la capitale tels le parlement, les médias, des thèmes qui sont abordés, et l'absence de débats politiques dans les communes et régions du pays, on a l'impression que le jeu politique intéresse avant tout les élites de la capitale. Bon nombre d'acteurs qui perçoivent ces élites comme des manipulateurs contraignent ces derniers à satisfaire certaines exigences avant de s'engager dans un programme quelconque. Les élites se trouvent ainsi piégées dans leur propre jeu. Par exemple, à force de ne concevoir la mobilisation des populations que sur le mode clientéliste, certains partis politiques se trouvent aujourd'hui confrontés à un trop plein de demandes de la part des populations qu'ils ne peuvent évidemment pas satisfaire. Ce qui entraîne la désaffection des populations, et décrédibilise les institutions démocratiques.

Il est difficile d'affirmer que les pauvres ont un point de vue identique sur la démocratie. Là où les pauvres s'accordent, c'est l'amélioration de leurs conditions de vie à travers l'accès aux soins de santé, à l'éducation, à une alimentation suffisante et équilibrée, et à un logement décent. Dans ce sens, force est de constater que bon nombre d'entre eux s'efforcent de maximiser l'utilité sociale de leur vote en votant pour les partis les plus « riches » ou qui disposent d'une grande capacité de redistribution clientéliste. Pour certains, les députés coûtent chers, les élections coûtent cher ; le prix à payer pour instaurer et développer la démocratie est jugé très lourd par rapport aux ressources de l'Etat. Ils préconisent tout simplement l'abandon du processus afin d'utiliser les fonds y afférents dans des investissements productifs susceptibles de contribuer à l'amélioration de leurs conditions de vie. Pour d'autres au contraire, le jeu démocratique vaut la peine d'être joué, en dépit de son coût. Car il garantit les libertés pour chaque citoyen qui peut vivre selon ses choix ; l'alternance au pouvoir est possible par les élections sans recours à la force. Le citoyen qui se sent en sécurité peut mieux libérer ses énergies créatrices. La participation aux élections est perçue comme une contribution à la gestion des affaires publiques et confère une certaine force, au citoyen qui se sent utile et responsable malgré sa condition.

Le jugement de l'opinion vis-à-vis des élites est globalement sévère. Celles-ci sont en effet perçues par la population comme des personnes qui existent pour elles-mêmes d'abord, qui travaillent pour leur propre

compte au détriment du pays et de l'ensemble des citoyens. Les comportements des élites sont évoqués pour corroborer ce sentiment : elles sont généralement absentes lors des événements sociaux majeurs de leur terroir et se présentent bien souvent par calcul à l'approche des élections. Les élites ne vivent pas les réalités de leur pays quant on considère leurs conditions de vie ; leur moralité est parfois prise à partie et l'on note souvent le dépit chez les populations qui, manifestement, ne sont pas très satisfaites du comportement de leurs élites. Il existe cependant des élites politiques bien intégrées et respectées. Ce sont des hommes de terrain, proches des préoccupations des populations, qui développent des initiatives diverses pour appuyer les populations dans leur lutte pour de meilleures conditions de vie. Il reste qu'il existe au Burkina un besoin urgent de réconcilier les élites dirigeantes et les populations, de promouvoir la confiance entre les deux parties. Au sein même des différents segments de l'élite, ainsi qu'entre la majorité et l'opposition, il existe un déficit de dialogue démocratique que le Collège des sages a dénoncé dans son rapport au Chef de l'Etat dans le cadre de la recherche des voies et moyens de sortie de la crise sociopolitique consécutive à l'assassinat du journaliste Norbert Zongo en 1998. Ce manque de dialogue résulte en partie du déficit de confiance résultant de la succession de crimes restés impunis, de la faiblesse de la culture démocratique au sein de la classe politique, et des pratiques et représentations patrimoniales ou clientélistes du pouvoir qui conduisent les uns et les autres à changer de positionnement au gré de leurs intérêts.

2 Les institutions et les processus politiques

En principe le cadre de la bonne gouvernance devrait permettre aux pauvres et aux groupes vulnérables d'être pleinement informés des choix de politique, de s'organiser, de participer à tous les aspects de la vie nationale et notamment au dialogue de politiques publiques, d'accéder le cas échéant à la justice pour se faire reconnaître leurs droits, et de demander des comptes aux pouvoirs publics. Cela permettrait d'assurer l'effectivité des droits civils et politiques, sociaux, économiques et culturels des pauvres garantis dans la constitution burkinabè. Dans la réalité, le droit des pauvres à l'imputabilité, à la participation, à la transparence et à l'Etat de droit se heurte à de nombreux obstacles. Tout d'abord, la transparence passe par la libre circulation de l'information. Or, sur ce plan, il leur est difficile de juger de l'action publique faute d'accès à l'information et aux documents administratifs, en raison non seulement de l'analphabétisme qui frappe 70% de la population¹, mais aussi de la culture du secret qui entoure l'administration publique burkinabè. Les conséquences de l'analphabétisme sont certes atténuées par le rôle essentiel que jouent les médias privés et publics. Mais les pauvres n'ont pas toujours accès aux moyens d'information. Par ailleurs, les médias en langues nationales connaissent quelques insuffisances, notamment par manque de professionnalisme. En conséquence, ils ne donnent que des bribes d'information, et n'éclairent toujours pas les populations sur les véritables enjeux politiques. Sans accès véritable à l'information stratégique sur les choix de politique, les pauvres ne peuvent effectivement exercer leur droit de demander aux pouvoirs publics qui prétendent lutter contre la pauvreté des comptes dans leur gestion des affaires publiques. Pire, les pauvres ne constituent pas un groupe homogène, dans la mesure où près de la moitié de la population vit en dessous du seuil de pauvreté estimé à environ à 72.690 FCFA par an et par adulte. Ils ne sont pas en outre suffisamment organisés pour peser efficacement sur les politiques du gouvernement. Certes, il existe de nombreuses organisations de la société civile qui prétendent parler au nom des pauvres, mais ces organisations sont trop dispersées, désunies pour former un front cohérent et crédible face à l'Etat. Enfin, en ce qui concerne l'accès des pauvres à l'Etat de droit, cela suppose qu'il puisse accéder à la justice

¹ Le taux d'alphabétisation au Burkina en 2002 est estimé à 30,01%. Pour l'année 2004, il est prévu un taux de 31,11%.
Source : Plan décennal de développement de l'éducation de base 2001-2010.

pour garantir le respect de leurs droits. Malheureusement, la distance psychologique, géographique et sociologique qui sépare les populations analphabètes avec la justice moderne de l'Etat constitue un obstacle sérieux à l'effectivité de ce droit. En effet, ces populations sont plutôt habituées à la justice traditionnelle qui, malheureusement, a été officiellement supprimée avec l'abrogation des tribunaux de droit coutumier et de la coutume comme source formelle du droit positif burkinabè.

Tous les observateurs nationaux comme extérieurs sont relativement unanimes à reconnaître que les élections législatives du 5 mai 2002 ont marqué une étape importante dans le processus de consolidation de la démocratie au Burkina Faso. Ces élections ont été organisées sur la base d'un nouveau code électoral consensuel adopté par l'assemblée nationale. Ce code a consacré d'importantes garanties d'équité et de transparence du scrutin qui ont permis une participation record des partis politiques à la compétition électorale du 5 mai 2002. Désormais, on assiste à une nouvelle configuration du paysage politique au Parlement avec une représentation remarquable de l'opposition politique, toutes tendances confondues. L'assemblée nationale qui était largement dominée par le parti présidentiel a en effet vu sa composition rééquilibrée en faveur de l'opposition. Cette assemblée constitue depuis la suppression en janvier 2002 de la controversée chambre des représentants aux pouvoirs purement consultatifs la seule branche du parlement burkinabè. Elle dispose donc désormais davantage d'atouts pour jouer effectivement son rôle, notamment de contrôle, face à l'exécutif.

De fait, le Parlement semble jouer désormais un rôle non négligeable dans la politique gouvernementale de lutte contre la pauvreté à travers le CSLP. En effet, avant sa transmission aux institutions financières internationales, le CSLP préparé par le gouvernement a fait l'objet d'une présentation par le Ministre de l'Economie et des finances devant le Parlement. Les représentants du peuple ont donc approuvé de manière quasi-unanime les choix effectués par le gouvernement ainsi que la démarche sélective et réaliste qui sous-tend ces choix. Le Parlement est donc associé dans la lutte contre la pauvreté et cela paraît évident dans la mesure où il est l'instance représentative des populations à la base, les principaux destinataires du CSLP. Il reste cependant que l'assemblée n'est pas bien outillée pour assurer un suivi efficace de la mise en œuvre de ce cadre stratégique, ainsi que des programmes de lutte contre la pauvreté. En effet, les mécanismes du contrôle informatif (questions écrites ou orales) sont trop faibles pour cela, alors que les mécanismes du contrôle sanction (commissions d'enquête) sont trop lourds à mettre en œuvre. Malheureusement, il n'existe pas au sein du parlement burkinabè de dispositif indépendant d'évaluation des politiques gouvernementales qui aurait permis aux députés de se faire leur propre opinion sur l'efficacité de ces politiques, ce alors que les populations s'interrogent sur l'efficacité de la lutte contre la pauvreté quand le gouvernement, lui, affiche des résultats encourageants. Faute donc d'informations économiques ou statistiques indépendantes, le parlement est obligé de se fier à celles qui lui sont fournies par l'administration gouvernementale, laquelle en réalité conçoit, met en œuvre et évalue les programmes ou documents relatifs à la lutte contre la pauvreté. Certes avec l'ère des CSLP, le gouvernement et son administration s'efforcent de mettre en œuvre une

démarche participative qui inclut notamment la société civile dans le processus. Mais les efforts consentis en la matière demeurent encore insuffisants ; si bien que ce sont les experts de l'administration publique qui gardent la haute main sur le CSLP.

2.1 Les relations de pouvoir et le mandat formel entre les différentes institutions

La constitution affirme le principe de la séparation des pouvoirs constitutionnels (l'Exécutif, le Législatif et le Judiciaire) caractérisant tout Etat démocratique. La constitution prévoit un exécutif bicéphale composé du président du Faso qui fixe les grandes orientations de la politique de l'Etat et du Premier ministre chef du gouvernement nommé par le président du Faso et chargé de diriger et coordonner l'action gouvernementale. Quant à l'assemblée nationale, elle a pour mission de voter la loi et de contrôler l'action gouvernementale. S'agissant du pouvoir judiciaire, il est confié aux juridictions, et a pour mission de la rendre la justice en veillant au respect des droits et libertés définis par la constitution.

Sur le plan vertical, le Burkina Faso se présente comme un Etat unitaire centralisé. L'administration publique est en effet caractérisée par le principe de la subordination hiérarchique et la centralisation des procédures. La déconcentration administrative visant à assouplir la centralisation varie d'un département ministériel à l'autre. Mais les efforts consentis demeurent insuffisants, près de la moitié du personnel administratif de l'Etat se trouvant concentré au niveau des deux principales villes du pays. Ce qui dénote d'une mauvaise répartition des ressources humaines. Quant au processus de décentralisation administrative engagé à partir de 1993, il a conduit à la mise en place de collectivités locales dirigées par des autorités locales élues par les populations. Mais à ce jour, la décentralisation ne touche que 49 communes urbaines burkinabè. Il est prévu d'étendre ce processus progressivement aux communes rurales, aux provinces et aux régions.

Par ailleurs, la séparation formelle des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire et la distribution formelle du pouvoir d'Etat entre le centre et la périphérie semblent remises en cause par plusieurs facteurs. D'abord, il existe dans les faits une hiérarchisation des pouvoirs au sommet de laquelle se trouve le pouvoir exécutif, plus particulièrement le pouvoir présidentiel, qui tend à se subordonner les autres sources de pouvoir. Le pouvoir judiciaire en particulier apparaît comme le parent pauvre. La faiblesse de ses ressources humaines, budgétaires, matérielles et logistiques, et de sa crédibilité aux yeux de l'opinion et la difficulté qu'il éprouve à assurer son indépendance face aux différentes forces politiques et sociales en font un pouvoir fragile. Quant au pouvoir législatif incarné par l'assemblée nationale, la bonne tenue des dernières législatives, qui ont permis de rééquilibrer sa composition en faveur de l'opposition, a ouvert de nombreuses opportunités pour le renforcement de ses capacités et l'affirmation de son rôle. Ensuite, l'hégémonie du parti présidentiel, qui contrôle à la fois le gouvernement, le parlement et les nominations aux postes clés de la hiérarchie judiciaire, ainsi que la grande majorité des collectivités locales tend à ruiner le principe de la séparation des pouvoirs, et à créer une interpénétration des pouvoirs, susceptibles d'engendrer des dérives.

2.2 Le rôle de l'armée et les forces de l'ordre

L'armée nationale du Burkina Faso a officiellement pour mission d'assurer la défense de l'intégrité du territoire national, cependant que les forces de police sont chargées de manière générale du maintien de l'ordre public. Depuis l'intervention de l'armée sur la scène politique en janvier 1966, il n'entend plus se cantonner dans ce rôle de défense nationale. L'article 7 de la constitution de 1970 élargissait son domaine d'intervention à la promotion du progrès économique, social et culturel, et à toute action d'édification de l'économie nationale. La constitution de juin 1991 actuellement en vigueur ne définit pas expressément le rôle de l'armée, mais celle-ci a aujourd'hui acquis l'habitude d'intervenir au-delà de son rôle traditionnel. Au plan interne, son rôle s'illustre par la participation des forces armées à la lutte contre le grand banditisme qui, avec la criminalité transfrontalière, menace le climat de paix prévalant dans le pays. Il arrive parfois que des militaires soient appelés en renfort au maintien de l'ordre interne. Sur le plan international, les forces armées burkinabè sont déployées depuis une dizaine d'années sur des théâtres d'opérations de maintien de la paix dans des cadres bilatéraux ou multilatéraux sous mandat d'organisation sous-régionale, régionale ou internationales.

Le comportement et le rôle que le pouvoir a fait jouer aux forces de sécurité au cours de la décennie écoulée ont fait peser des suspicions sur le caractère républicain de ces corps, et ébranlé la confiance des citoyens envers les institutions de l'Etat de droit au Burkina. En effet, la persistance des réflexes répressifs, l'usage abusif de la force, la répression disproportionnée de certaines manifestations de protestation, la confusion des rôles et missions de l'armée et de la police, l'insuffisance dans la formation des agents et l'émergence d'une culture de l'impunité ont parfois créé des situations intolérables de violation des droits fondamentaux de la personne. Aussi, la crise socio-politique qui affecté le Burkina Faso au cours de ces dernières années n'a pas épargné l'armée. En témoignent les manifestations le jeudi 15 juillet 1999 de plusieurs militaires burkinabè, qui entendaient réclamer le remboursement d'indemnités que l'Etat aurait indûment retenues et que certains éléments de la hiérarchie auraient détournées. Ce mouvement d'humeur des militaires burkinabè a mis le doigt sur le malaise que vivait l'armée burkinabè depuis la fin de la révolution en 1987 et l'amorce du processus démocratique en 1991. Les épurations sanglantes qui l'ont marquée depuis 1983 ont laissé de profondes stigmates, nonobstant le retour à la conception de l'"armée républicaine" cantonnée essentiellement dans des missions de défense du territoire national, depuis l'avènement de la Quatrième République. Outre les rancœurs du passé, il faut mentionner les inégalités de traitement qui se sont accentuées entre les militaires de la garde présidentielle issus de l'ancienne garnison de Pô (ville située à 140 km de Ouagadougou au centre-sud du Burkina) autrefois dirigée par le capitaine Blaise Compaoré qui, à la tête de ses troupes, a organisé le coup d'Etat militaire qui a porté le capitaine Sankara au pouvoir le 4 août 1983. Détachés dans les locaux du "Conseil de l'entente" transformés en caserne, ils ont, par la suite, joué le rôle de garde prétorienne. Ce sont ces mêmes commandos qui sont à l'origine du coup d'Etat sanglant qui a porté le capitaine Compaoré au pouvoir le 15 octobre 1987, et qui sont

aujourd'hui les précurseurs de l'actuel régime de sécurité présidentielle. Pilier du régime Compaoré, ces militaires bénéficient de la mansuétude du président, qui les paie grassement, pendant que le reste de l'armée vit modestement de ses maigres salaires à l'instar des autres agents de l'Etat. Suite aux manifestations des militaires pour des raisons corporatistes et dans la perspective d'une reprise en main de l'appareil militaire, une réorganisation de l'institution militaire a été effectuée. Des changements importants ont été produits au niveau de la hiérarchie et des affectations au niveau des hommes de troupes ont eu lieu, y compris au sein du régime de sécurité présidentielle. Ces réformes ont permis au président Compaoré de renforcer son emprise sur l'appareil militaire.

Pour l'avenir, l'armée, tout en continuant à appuyer les forces de sécurité dans la lutte contre le grand banditisme, ambitionne d'intensifier l'instruction et la formation des personnels, la création de nouvelles unités de gendarmerie dans les provinces, la recherche de solutions appropriées au problème de santé des militaires et l'équipement de l'armée. Il sera aussi entrepris le renforcement des actions de sensibilisation et d'information sur la lutte contre les infections sexuellement transmissibles et le Sida au sein de l'armée.

Les forces de l'ordre (police et gendarmerie) ont pour rôle de veiller au respect de l'ordre public sur toute l'étendue du territoire et de lutter contre l'insécurité grandissante au Burkina Faso. Mais selon une étude récente², leurs conditions de travail sont loin d'être motivantes. Elles manquent en effet cruellement de moyens humains, matériels et logistiques pour assurer efficacement leur rôle. Environ 2/3 des brigades de gendarmerie sont sans électricité, sans équipements en moyens de transport, de téléphone ou de machines à écrire. Il existe par ailleurs un grand besoin de formation initiale et continue des agents. Dans le cadre de la prévention de l'insécurité et compte tenu de la résurgence du fléau, les autorités du ministère de la sécurité entendent mettre en place une nouvelle stratégie basée sur une « police de proximité » reposant sur une meilleure implication de tous les Burkinabé. Il est prévu, dans ce sens, l'adoption d'une loi d'orientation en matière d'approche et de lutte contre l'insécurité.

2.3 Le type de décentralisation et les relations entre les niveaux local, régional, national

Le Burkina Faso est un Etat unitaire, dont le territoire est organisé sur la base de la décentralisation et de la déconcentration administrative. Alors que sous les régimes parlementaires des années 70 le processus de démocratisation n'a pas été soutenu par un processus de décentralisation, les autorités publiques semblent avoir érigé la décentralisation en composante essentielle du processus de démocratisation en cours depuis 1991, et comme un axe essentiel pour l'impulsion du développement économique et social. Il faut en effet attendre l'avènement de la Quatrième République en 1991 au Burkina Faso pour voir s'amorcer un véritable processus de décentralisation du pays. La Constitution de 1991 donne compétence au pouvoir législatif pour la détermination des principes fondamentaux de la libre administration des collectivités locales. En vue

² Ministère des affaires étrangères du Danemark, Mission de formulation du Programme 'appui aux réformes judiciaires au Burkina Faso, Rapport juin 2001.

de formuler et mettre en œuvre une politique cohérente de décentralisation administrative, le gouvernement a créé en 1993 la Commission nationale de la décentralisation (CND), dirigée par un président assisté d'un secrétaire permanent, mais placée sous l'autorité directe du Premier ministre ; ce qui traduit non seulement le caractère interministériel et multisectoriel de la décentralisation, mais aussi la volonté de conférer à la Commission une réelle autorité.

La CND a aussi mis en place deux mécanismes d'appui institutionnel et de gestion de la décentralisation avec l'appui des bailleurs de fonds (Canada, Danemark, Pays-Bas, Suisse), le Service d'Appui à la Gestion et au Développement des Communes (SAGEDECOM) et le Fonds de Démarrage des Communes (FODECOM). Le premier a pour objectif de soutenir les communes en matière de conseils, d'études, de formation et de développement institutionnel, tandis que le second a pour mission d'appuyer les communes en matière d'infrastructures, d'équipements et de conseils, de faciliter leur évolution dans des conditions de réussite et de durée optimale. Ces deux instruments ont accompagné la mise en place des institutions communales, notamment les communes dites de plein exercice.

Quant au rôle des partenaires au développement dans le processus de décentralisation au Burkina, il est extrêmement important. Leur appui apporte en effet à ce secteur une dynamique importante par le montant (plus de 10 milliards de FCFA par an en moyenne) et la diversité des appuis et des procédures proposées. Il existe plusieurs formes d'appui et de coopération et une dizaine de bailleurs de fonds actifs dans le domaine. Les appuis sont constitués essentiellement de financements d'investissements communaux et d'appuis institutionnels aux administrations centrales et communales.

La CND a mené un travail technique considérable, qui a abouti à l'adoption des textes d'orientation de la décentralisation (TOD) en août 1998 :

- loi n°40-98/AN du 03 Août 1998 portant orientation de la décentralisation au Burkina Faso, modifiée le 2 juillet 2001 ;
- loi n°41-98/AN du 06 Août 1998 portant organisation de l'administration du territoire au Burkina Faso, modifiée le 2 juillet 2001 ;
- loi n°42-98/AN du 06 Août 1998 portant organisation et fonctionnement des collectivités locales ;
- loi n°43-98/AN du 06 Août 1998 portant programmation de la mise en œuvre de la décentralisation, modifiée le 2 juillet 2001.

La modification intervenue avec la loi n°13-2001/AN du 2 juillet 2001 avait pour but notamment d'intégrer dans les TOD une nouvelle entité, la région, à la fois collectivité locale et circonscription administrative. La création de 13 régions comme espaces économiques et cadres adéquats d'aménagement, de planification et de coordination du développement local permettra d'harmoniser le découpage géographique des entités administratives et d'assurer une déconcentration pertinente des services. Le pays s'est ainsi engagé dans la voie d'un processus de décentralisation progressif à travers un certain nombre de principes : le principe de subsidiarité, le principe de répartition par blocs de compétences et le

principe de concomitance dans le transfert des compétences et des ressources vers les collectivités territoriales décentralisées.

Après l'adoption des TOD, la CND a continué à jouer son rôle de stimulation en direction des services déconcentrés de l'Etat, des opérateurs de développement (projets et programmes) et des acteurs de la société civile (ateliers régionaux). Les premiers résultats ont porté sur l'identification des mesures à prendre et l'adoption de plannings des activités de mise en œuvre des TOD dans les ministères. La CND a aussi choisi de s'engager dans une réflexion prospective en vue d'éclairer la prise de décision sur la décentralisation en milieu rural.

Le processus de décentralisation en cours n'est alors pas purement administratif. Il implique en effet non seulement un transfert de compétences substantiel mais aussi de ressources financières, censés garantir l'autonomie (et non l'indépendance) des collectivités locales vis-à-vis du gouvernement central. Parallèlement à ce processus de décentralisation, le gouvernement tente de mettre aussi en œuvre une politique de déconcentration pour accompagner et soutenir le processus.

Le pragmatisme et la progressivité de la démarche qui caractérisent le processus de décentralisation en cours au Burkina sont toujours d'actualité. La formation des élus locaux se poursuit par le biais du SAGEDECOM et du ministère de l'Administration territoriale et de la Décentralisation (MATD). En revanche, l'adoption des textes d'application des TOD se fait toujours attendre, en particulier les textes permettant une déconcentration effective de la gestion des ressources humaines, matérielles et financières de l'Etat, et donnant des pouvoirs nouveaux aux responsables opérationnels, et ceux permettant la mise en œuvre de dispositions financières adéquates visant à donner aux communes les moyens d'assumer les compétences qui leur sont désormais dévolues. De même, la mise en place d'une administration locale performante, impartiale et attentive aux besoins des populations semble encore lointaine. Tout comme la recherche de la participation citoyenne des institutions de la société civile au développement local, tant en matière de définition des objectifs et des moyens que d'exécution et de contrôle des actions entreprises.

La nouvelle dénomination « Ministère de l'administration territoriale et de la décentralisation » en lieu et place du ministère de l'administration territoriale et de la sécurité témoigne de la volonté politique du gouvernement de promouvoir effectivement la décentralisation au Burkina Faso, et d'assurer une plus de cohérence dans sa politique de décentralisation. C'est dans cette optique qu'il faut d'ailleurs comprendre le rattachement récent par le gouvernement au ministère de l'Administration territoriale et de la décentralisation de la CND et de ses deux instruments, le FODECOM et le SAGEDECOM, devenus respectivement Fonds de démarrage des collectivités locales (et non pour les seules communes) et agence d'appui (au lieu de service d'appui) ont été rattachés au MATD, et ont conservé dans l'ensemble leurs missions. Par ailleurs, la création du Collège national des économies locales (CNEL), présidé par le directeur général de la décentralisation montre que le gouvernement a la volonté de renforcer les capacités des collectivités locales à travers la mise en œuvre du programme de relance des économies locales. Ce programme vise, entre autres, à faciliter l'implication des

ministères centraux dans la mise en œuvre du programme de relance, à mettre en synergie les politiques et actions de relance des économies locales en cohérence avec les politiques nationales, à développer une capacité de stockage de l'information issue du programme, à développer un débat sur l'amélioration des services des administrations centrales aux collectivités locales.

A ce jour, la décentralisation ne touche que 18% de la population burkinabè habitant 49 communes dites de plein exercice. C'est dire qu'il s'agit d'un phénomène essentiellement urbain. D'où la nécessité d'approfondir le processus en l'étendant aux zones rurales. Cet objectif sur lequel travaille la CND aujourd'hui est tout à fait cohérent avec la politique de développement du gouvernement, qui a adopté en 2000 une Lettre de politique de développement rural décentralisé, qui se fonde sur un certain nombre de principes :

- la responsabilisation totale des communautés de base, ce qui implique une planification ascendante des actions, ainsi qu'une maîtrise d'ouvrage assurée par les communautés locales elles-mêmes ;
- l'élargissement du champ des investissements financés pour répondre aux priorités fixées par les populations elles-mêmes ;
- le recentrage du rôle de l'Etat et l'implication des opérateurs privés et de la société civile ;
- le co-financement, grâce à des subventions extérieures et des contributions locales ;
- la concertation ;
- la flexibilité.

Dans le même sens, le gouvernement a adopté un programme national de développement rural décentralisé (PNDRD), qui apparaît comme un effort de capitalisation des expériences participatives de développement rural, parmi lesquelles celle de la gestion des terroirs. Ce programme, soutenu par plusieurs partenaires au développement, dont la Banque Mondiale et le PNUD, vise :

- au renforcement de la politique de décentralisation par le transfert des ressources et des responsabilités aux communautés rurales et le transfert graduel des instruments d'intervention en matière de programme de développement des villages aux collectivités rurales
- à la formation et au renforcement des capacités des communautés rurales et des opérateurs fournissant des services aux communautés rurales
- à aider les participants dans le processus de développement rural à étendre l'échelle de leurs efforts, harmoniser leurs approches et améliorer la qualité de leur travail
- à lutter contre la pauvreté rurale à travers une stratégie décentralisée et participative, en vue d'améliorer l'accès des populations rurales à des services et infrastructures de base, de développer le potentiel productif du secteur rural tout en préservant l'environnement.

Le processus de développement à la base suscité par la dynamique de la décentralisation devrait permettre aux populations notamment celles

défavorisées de participer plus directement au processus de gestion des affaires locales et de réaliser leur potentiel. La loi portant organisation de l'administration du territoire au Burkina Faso de 1998 dispose que les habitants des collectivités locales ont droit à l'information sur la gestion des affaires locales. Ce droit peut s'exercer par des débats publics, l'accès au budget et aux comptes des collectivités, l'accès aux séances des conseils (sauf en cas de huis clos), la publication des délibérations des conseils et des actes des autorités locales. Mais très de personnes sont au courant de ce droit à l'information, si bien qu'en pratique ces dispositions favorables ne sont pas exploitées pour demander des comptes aux autorités locales de leur gestion. Il n'en demeure pas moins que la décentralisation permet de générer des opportunités de développement équitables pour l'ensemble de la population et d'assurer des contacts plus étroits et des échanges d'information entre les différents acteurs de la gouvernance locale. Dans ce cadre, elle permet l'élaboration des programmes de développement adaptés aux besoins des populations locales en particulier des couches sociales vulnérables (femmes et enfants). Celles-ci aspirent généralement à la satisfaction de leurs besoins essentiels, à savoir par exemple l'accès aux services sociaux de base (éducation, santé, etc.), qui font souvent défaut en zones rurales. Situés donc au plus près des populations, les pouvoirs locaux pourront en principe être capables d'élaborer et de mettre en œuvre des programmes susceptibles de rencontrer les exigences des populations.

En ce sens, les textes d'orientation de la mise en œuvre de la décentralisation ont prévu un transfert de compétences et de ressources qui permettront aux collectivités locales de faire face à ces préoccupations. Ces textes consacrent le transfert des compétences dans les domaines du foncier, de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, de l'environnement, de la gestion des ressources naturelles, du développement économique et de la planification, de la santé, de l'hygiène, de l'éducation, de la formation professionnelle, de l'alphabétisation, de la culture, des sports et des loisirs, de la protection civile, de l'assistance et des secours, des pompes funèbres et des cimetières, de l'eau, de l'électricité, des marchés, abattoirs et foires. La nouvelle législation a reconnu des pouvoirs domaniaux et fonciers réels notamment sous la forme d'un domaine foncier communal, démembrement du domaine foncier national. La loi de 1998 donne aux collectivités locales le pouvoir de créer ou d'acquérir des biens meubles ou immeubles aux fins d'assurer leur fonctionnement ou de soutenir leurs actions. La loi prévoit, en outre, un transfert de ressources financières sous la forme d'une dotation globale de fonctionnement aux collectivités locales ou subventions étatiques. Cette dotation est contenue dans le budget national et répartie entre les provinces et les communes. La loi attribue par ailleurs aux provinces un pouvoir fiscal en matières d'impôts et taxes perçus en dehors des périmètres communaux (contribution des patentes, taxes de résidence et taxes des biens dits de la mainmorte).

Le pouvoir fiscal communal, quant à lui, s'exprime à travers la disposition de recettes d'impôts et taxes perçus sur le territoire (taxe foncière, contribution de patentes, taxes de résidence, taxes des biens dits de mainmorte). A ce niveau, on pourrait s'interroger comment se fera la répartition de ces ressources étant entendu que la province et la com-

mune ont pratiquement les mêmes ressources. En outre, les collectivités territoriales décentralisées disposent des recettes d'exploitation de leurs services et de leurs domaines. En clair, la répartition des domaines d'activités entre l'Etat et les collectivités locales est relativement précise même si, sur certains points, il peut y avoir des confusions.

Le problème de savoir les collectivités locales ont la capacité nécessaire d'assumer les tâches qui leur sont confiées ne peut recevoir de solution tranchée. En principe tel qu'il apparaît de l'esprit des TOD, tous les moyens seront mis à la disposition des collectivités locales. C'est en ce sens que la loi portant programmation de la mise de la décentralisation prévoit un certain délai pour le transfert effectif des compétences et des ressources :

- un délai de cinq ans pour que les compétences et les ressources à transférer aux collectivités locales soient effectivement mises à la disposition des bénéficiaires. Ce délai est de deux ans lorsque l'effectivité des transferts ne requiert pas l'adoption de nouveaux textes législatifs ou réglementaires ;
- dans l'objectif de parvenir le plus vite possible aux transferts effectifs de compétences en matière de santé, d'éducation et de culture, la loi fixe un délai de trois ans à compter de son adoption pour évaluer dans chacune de ces matières les besoins des collectivités locales en ressources (équipements, personnels, finances) pour exercer leurs compétences.

Sur le plan économique, la décentralisation ambitionne de promouvoir un développement local à travers une structure de développement économique plus équilibrée profitant aux régions périphériques et aux populations notamment les pauvres. Les collectivités locales étant plus proches des populations à la base, elles sont mieux à même de faire face aux besoins des pauvres et des enfants, par rapport à l'Etat central, souvent éloigné des préoccupations des gens. Cependant, la réussite de ce transfert de compétences et de ressources est en partie liée à l'existence d'une réelle volonté politique du gouvernement de jouer le jeu de la décentralisation jusqu'au bout, en opérant un transfert effectif des ressources humaines, matérielles et financières, sans lesquelles les capacités d'intervention des collectivités locales seraient réduites.

Le processus de décentralisation en cours n'est pas purement administratif. Il implique en effet non seulement un transfert de compétences substantiel mais aussi de ressources financières, censés garantir l'autonomie (et non l'indépendance) des collectivités locales vis-à-vis du gouvernement central. Parallèlement à ce processus de décentralisation, le gouvernement tente de mettre aussi en oeuvre une politique de déconcentration pour accompagner et soutenir le processus.

Cependant la dynamique de la décentralisation pose un problème des ressources humaines. En effet, l'une des caractéristiques majeures du personnel des collectivités locales est son insuffisance en qualité et en quantité. En 1995, l'effectif des agents des collectivités territoriales était estimé à 2632 dont 1338 pour les provinces et 1294 pour les communs. C'est une régression par rapport à la situation de 1970 où les collectivités locales employaient 3383 agents. Cependant, en général, les compétences sont peu compétitives. L'intensification de la formation des élus locaux

devient donc nécessaire afin d'optimiser leur préparation aux fonctions de gestion et de commandement qui leur sont dévolues dans le cadre de la décentralisation. Par exemple, le personnel des services publics à caractère social, notamment la santé, absorbe le gros des effectifs. L'amélioration de la qualité des prestations des personnels locaux requiert qu'un accent particulier soit mis sur leur formation avant et pendant l'emploi. Durant son programme triennal, la CND a conçu et mis en œuvre des outils didactiques et d'aide à la décision à l'usage des élus et des administrateurs locaux ainsi que des programmes d'alphabétisation et de formation à l'intention des élus locaux surtout dans les zones rurales en préparation de la municipalisation des zones rurales. Dans tous les cas, les besoins en personnel se feront sans doute sentir de plus en plus avec les transferts de compétences. Il faut donc soutenir les responsables locaux afin qu'ils soient capables de proposer et de légitimer une stratégie de développement local au sein de leur communauté.

Pour les rapports de tutelle, aux termes de la loi portant organisation de la décentralisation au Burkina Faso, l'Etat, garant de la solidarité nationale, organise la solidarité, d'une part, avec les collectivités locales et, d'autre part, entre celles-ci. Avec les collectivités locales, l'Etat entretient des relations de partenariat, d'association et de contrôle. Concrètement, le système de tutelle demeure le contrôle a priori. La loi indique sept voies par lesquelles l'Etat exerce la tutelle sur les collectivités locales. Toutes ces voies s'analysent en une tutelle sur la personne des élus locaux et une tutelle sur leurs actes. Sur leurs actes, l'autorité de tutelle a les pouvoirs d'approbation, d'autorisation préalable et d'annulation. Sur les personnes, l'autorité de tutelle a le droit de suspension, de substitution, d'inspection et de révocation. L'autorité de tutelle pour les actes purement administratifs est le Ministre chargé de l'administration territoriale. En matière budgétaire, notamment pour l'approbation préalable des budgets locaux, la tutelle est exercée conjointement par le Ministre chargé de l'administration territoriale et le Ministre chargé des finances.

Depuis la colonisation, les autorités traditionnelles ont souvent joué un rôle d'auxiliaire de l'administration. Mais leurs relations avec les autorités étatiques ont souvent évolué en dent de scie. Sous la I^{re} République, le président Yaméogo, dans sa stratégie de contrôle politique a tenté de mettre au pas les autorités traditionnelles de façon à parvenir progressivement à leur suppression pour leur substituer des citoyens ordinaires élus au suffrage universel comme chefs de village. A la chute de la I^{re} République, les nouvelles autorités étatiques vont se réconcilier avec les autorités traditionnelles qui, en retour, devraient aider l'Etat à mobiliser les impôts. C'est surtout sous la révolution que les relations avec l'Etat vont devenir conflictuelles. Considérées par le pouvoir révolutionnaire comme des forces conservatrices opposées aux transformations sociales, les chefferies seront combattues, marginalisées, et leurs fonctions dans le domaine juridictionnel, foncier, administratif seront supprimées au profit des comités de défense de la révolution créés par le pouvoir révolutionnaire. La politique de réconciliation mise en œuvre après la prise du pouvoir par le Front populaire se traduit, entre autres, par la réhabilitation des chefferies. Depuis lors, celles-ci semblent jouer un rôle politique accru, aux côtés du parti présidentiel. Certains chefs se sont même lancés dans la carrière politique, devenant des élus locaux ou des députés. L'accroissement du

nombre de députés ayant la qualité de chef traditionnel (quatre en 1992, une vingtaine en 1997) suscite la perplexité. Cet engagement politique des chefs suscite en fait de nombreuses controverses, en raison notamment de la contradiction entre le respect dû au chef et les critiques que l'on adresse très souvent au député. De ce fait, l'engagement d'une réflexion approfondie sur la place et le rôle de la chefferie traditionnelle dans le système démocratique Burkinabé s'impose. Certains observateurs estiment que les autorités traditionnelles ou coutumières doivent rester neutres politiquement, et réclament l'adoption d'un statut qui définirait les droits et devoirs.

En effet, il n'y a pas de cadre légal régissant les relations entre élus officiels et les autorités traditionnelles. Le droit coutumier n'est plus en vigueur dans notre droit positif puisqu'il a été expressément abrogé dans le code des personnes et de la famille adopté en 1990. Cependant, dans la pratique, il peut exister des liens de tous ordres entre ces deux autorités. Les élus collaborent très fréquemment avec les responsables traditionnels souvent pour des raisons stratégiques. Par exemple, lors du déroulement des élections nationales, les premiers interlocuteurs des élus officiels semblent être les responsables traditionnels dans la mesure où ceux-ci jouent un rôle relativement important dans la détermination du comportement des populations à la base. Ils reçoivent toujours la sympathie et le respect dû à leur rang au sein de la classe sociale rurale, et entretiennent donc avec les élus officiels des relations étroites, généralement circonstanciées ou stratégiques.

Finalement, malgré les insuffisances constatées dans la mise en œuvre de la décentralisation sur le terrain on commence cependant à noter des progrès sensibles. Avec la nomination très prochaine des gouverneurs de régions et la mise en place des communes rurales, la dimension politique de la prise de décision par les populations locales sera effective. Cette dernière phase du processus de décentralisation pourrait constituer un catalyseur du développement à la base. Le processus de transfert des compétences et capacités politiques, administratives, financières et économiques (de la prise en charge des populations locales de leur propre développement) se met en place lentement mais sûrement. Cependant la faible capacité de mobilisation des ressources financières pourrait ralentir sérieusement le processus. Elle ne saurait donc se limiter aux simples aspects de la déconcentration administrative.

2.4 Analyse du respect ou non-respect des institutions politiques de l'Etat de droit

Au regard de l'arsenal juridique existant au Burkina Faso, il n'est pas abusif de prétendre que les bases de l'Etat de droit existent, même si l'effectivité de ce principe reste sujette à caution dans la mesure où se pose le problème de l'application des textes en vigueur. Globalement, la situation de l'Etat de droit paraît relativement satisfaisante au Burkina Faso. Cela pourrait s'expliquer davantage par les progrès démocratiques enregistrés dans ce pays depuis l'adoption de la Constitution en 1991. Cependant, des zones d'ombres subsistent également eu égard aux nombreux crimes impunis, aux dysfonctionnements de la justice, aux abus commis par les forces de l'ordre, qui travaillent souvent dans des conditions peu motivantes, faute de moyens adéquats.

Il n'en demeure pas moins qu'en cas d'abus de pouvoir par les responsables administratifs, le citoyen a le droit de saisir les tribunaux compétents pour réclamer le respect de ses droits violés, ainsi que le reconnaît la constitution, qui affirme que tous les Burkinabè ont droit à ce que leur cause soit entendue par une juridiction indépendante et impartiale (article 4). Mais ce droit n'est pas toujours respecté en raison même des insuffisances qui caractérisent le système judiciaire burkinabè. Il existe également l'institution du Médiateur du Faso qui, en tant qu'autorité, a la compétence de régler par la voie de médiation les litiges pouvant survenir entre les administrés et l'administration. Cependant, il n'a aucun pouvoir de sanction à l'encontre de l'administration.

2.5 Une administration électorale indépendante

Le code électoral adopté par la loi n°014-2001/AN du 03 Juillet 2001 institue une Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI) permanente ayant des attributions étendues. En effet, ces missions couvrent les périodes pré-électorales (opérations préparatoires), le déroulement des consultations électorales proprement dites et la période post-électorale. Le problème de l'indépendance de l'organisme chargé de l'organisation des élections a été toujours source de contestation et de frustration au sein de la classe politique burkinabè. L'indépendance de la CENI doit, d'abord, être assurée par les textes, mais également par ses membres car l'indépendance résulte aussi de la volonté des membres et de leur attachement à la démocratie. Même si les textes actuels affirment cette indépendance, la composition de la CENI peut mettre en doute l'indépendance de ces membres. En effet, les deux tiers de ses membres soit dix personnes sont des représentants des différents partis politiques. Leur impartialité ne peut donc être établie de manière absolue. La CENI est également une institution permanente.

La participation électorale constitue sans aucun doute un indicateur important de la bonne santé démocratique d'un pays en transition et accessoirement, de la légitimité de ceux qui le gouvernent. Or au Burkina Faso, le taux de participation reste faible, compte tenu des enjeux que le pays doit affronter, même si l'on enregistre une nette amélioration. Les taux de participation à la présidentielle de 1991 et aux législatives de 1992 et de 1997 ont été respectivement de 25,28% , 33,8% et 44,53% des inscrits.

Cette faible participation de la population pour les joutes électorales suscite des interrogations en même temps qu'elle fragilise la légitimité des élus et, in fine, leur autorité. Si l'on considère le cas de l'élection présidentielle, on constate, au regard du taux de participation et du nombre d'inscrits (3,4 millions de personnes), que le chef de l'Etat a été élu par 19% des inscrits, soit 7% de la population totale du pays (environ 9 millions d'individus à l'époque). Dans le même ordre d'idée, les 107 députés de la première législature de la IVe République ont été élus par 34% des inscrits soit 14% de la population. Quant aux résultats du scrutin législatif du 5 mai 2002, malgré un taux de participation le plus élevé depuis 25 ans (environ 64%), il ne doit pas occulter la baisse considérable du nombre de votants par rapport au scrutin 1997 (environ 400.000 électeurs en moins). Avant même la tenue du scrutin, l'électorat

Burkinabè n'a pas montré un zèle particulier à s'inscrire sur les listes électorales. En effet seulement moins de trois millions de Burkinabè se sont inscrits sur les listes électorales soit une différence d'environ 1.200.000 à 2.000.000 d'électeurs par rapport aux présidentielles de 1998 et législatives de 1997. De nombreux facteurs expliquent cette faible participation, au nombre desquels le changement de la méthode d'inscription sur les listes électorales, le désenchantement des populations vis-à-vis des élus, le manque de culture civique, etc. En effet, le choix de la méthode de l'inscription personnelle, individuelle et directe, même si elle permet de tester le degré de civisme des citoyens, peut avoir un impact négatif sur la participation des groupes marginalisés, qui se sentent peu concernés par les élections, car n'ayant plus foi aux hommes politiques. Cette méthode risque donc d'exclure des listes électorales les citoyens peu convaincus ou pas du tout convaincus de l'utilité du vote.

La pauvreté est également un obstacle à la participation, quand on connaît les difficultés que rencontrent bon nombre de Burkinabè pour disposer des pièces d'identification nécessaires pour leur inscription sur les listes électorales. Des efforts ont été consentis par certaines organisations de la société civile pour faciliter l'accès de certaines couches de la population (les femmes en particulier) aux documents d'identification, à l'information électorale, mais ces efforts restent insuffisants. Il importe donc d'intensifier les campagnes d'éducation civique et d'éducation au vote en direction des populations pauvres, mais aussi en direction de la jeunesse. En effet, on a coutume de dire que les jeunes constituent l'avenir de la Nation ; par conséquent, l'avenir de la démocratie. Or, il semble que les jeunes au Burkina soient gagnés par le désenchantement vis-à-vis de la politique et du jeu électoral, en raison du comportement des élus, des promesses non tenues, etc.

Le fait que la majorité électorale soit fixée à 21 ans peut être de nature à exclure une frange importante de la jeunesse âgée de moins de 21 ans. Mais on peut se demander si les jeunes ayant moins de 21 ans ont la capacité intellectuelle nécessaire pour comprendre le véritable sens du vote, d'autant que leurs aînés boudent fréquemment les urnes. Le réel problème du désenchantement des jeunes semble le manque de culture civique et la perte de confiance aux leaders politiques que le problème de la majorité électorale.

L'adoption consensuelle du code électoral par l'ensemble de la classe politique ainsi que la gestion satisfaisante des dernières élections par la CENI ont renforcé la crédibilité du système électoral burkinabè. Cela est de nature à contribuer à la consolidation de la démocratie dès lors que le système inspire confiance tant aux acteurs politiques qu'aux électeurs surtout les pauvres qui se sentent souvent exclus du jeu politique. Mais de nombreux efforts restent à faire pour renforcer la participation citoyenne, notamment des populations pauvres.

2.6 Relation entre les présentes structures et relation du pouvoir réel et formel

Depuis la révolution burkinabè de 1983, les structures légales traditionnelles ont été exclues du champ juridique et institutionnel de l'Etat moderne, et ce malgré la prégnance des coutumes et des structures

traditionnelles. En effet, les coutumes ne sont plus appliquées officiellement par les agents de l'Etat, les structures traditionnelles ne jouent plus officiellement de rôle administratif ou juridictionnel dans le cadre de l'Etat. Ainsi, en matière de droit des personnes et de la famille, c'est le code élaboré par l'Etat qui s'applique à tous les citoyens, en lieu et place des coutumes. En matière foncière, c'est la loi adoptée par l'Etat pour la réforme agraire et foncière qui régit désormais les terres en lieu et place des coutumes. Et les chefs de villages ont été remplacés par des délégués administratifs nommés par le gouvernement. Bien entendu, il y a un décalage entre les prétentions universalistes et uniformisatrices du droit étatique et la réalité, qui reste largement sous l'emprise des coutumes et des structures traditionnelles.

Quant à l'accès aux services sociaux de base au niveau de l'Etat ou des institutions internationales est considéré une composante indispensable du développement humain durable. Les services sociaux de base sont, en effet, le vecteur du bien être des populations et leur accessibilité devrait permettre de lutter efficacement contre la pauvreté. Cependant, il ressort qu'ils ne sont pas toujours accessibles à la majorité des personnes vulnérables au Burkina Faso.

Le droit à l'éducation est garanti par la constitution du Burkina Faso, mais la grande majorité de la population burkinabé est analphabète. Quant au taux de scolarisation à l'école primaire, il demeure à 41 % avec une très grande proportion de filles non scolarisées. Seulement 30 % de la population est alphabétisée en 2002. Les ménages pauvres scolarisent trois fois moins leurs enfants (18,8 %) que les ménages riches. Plusieurs raisons peuvent expliquer cette inaccessibilité des pauvres aux services sociaux de base :

- le coût et le manque d'aide, c'est-à-dire la cherté de la scolarisation et des soins de santé ressentie par les pauvres ;
- la distance géographique qui est un paramètre incontournable dans les questions d'accessibilité des pauvres aux services d'éducation et de santé surtout ;
- les obstacles socio-culturels : certaines visions et pratiques traditionnelles constituent en milieu rural un obstacle sérieux à l'accès aux services sociaux de base. C'est le cas des consultations des géomanciers qui peuvent déterminer l'accès ou non d'un enfant à l'éducation et/ou même aux soins de santé.

Le droit à l'éducation, à défaut d'être vraiment gratuit pour tous, est essentiellement assuré par l'Etat, avec de plus en plus l'intervention du privé. La place de l'enseignement privé est même reconnue par la constitution burkinabé. Le nombre d'établissements primaires et secondaires ouverts chaque année ne fait que croître. Certaines organisations non-gouvernementales se sont investies dans la lutte contre l'analphabétisme et l'ignorance dans le pays. C'est l'exemple de la F.D.C qui a mis en place des écoles communautaires. Ces écoles ont pour objectif de donner la chance et de permettre aux enfants ayant dépassé l'âge d'aller à l'école formelle de pouvoir apprendre à lire et à écrire. Les responsables de cette ONG ont également initié d'autres projets tels les cantines scolaires et les micro-crédits au profit uniquement des enfants de ces écoles pour

leur permettre de développer d'autres activités. Mais dans certaines régions, le manque d'école et d'enseignant reste encore une triste réalité malgré les efforts de l'Etat et de ses partenaires pour rendre l'accès à l'éducation réel pour tous.

Pour répondre au défi, le Gouvernement a adopté en juillet 1999 le Plan décennal de développement de l'éducation de base (PDDEB) dont le lancement officiel a été fait en septembre 2002. Ce plan a, entre autres, pour objectifs de porter le taux d'alphabétisation à 40 % et de scolarisation à 70 % en l'an 2010 avec un accent particulier en faveur des filles et des zones rurales les plus défavorisées. Le PDDEB, c'est également en termes de chiffres pour sa première phase, 3 180 nouvelles classes et des logements de maîtres, l'impression et la distribution de millions de livres, des milliers de guides pédagogiques, etc. C'est de ce point de vue un plan qui vise l'éducation pour tous d'ici l'an 2010. Malgré la noblesse de ces ambitions, ce plan est dénoncé par certains acteurs de l'éducation, qui craignent qu'il ne réduise la qualité de l'enseignement.

Le droit à la santé est aussi reconnu par la constitution. Malheureusement, la grande pauvreté qui affecte les populations, l'absence de système de couverture maladie à vocation universelle et la faiblesse des ressources et des capacités opérationnelles de l'Etat rendent précaire l'exercice effectif de ce droit par une grande majorité de la population. L'accès aux soins médicaux pour ne citer que cet exemple est loin d'être une réalité pour tous. La pandémie du VIH/SIDA, dont le taux de prévalence est estimé à 9,8 %, frappe la population active, qui n'a pas les moyens de s'offrir les traitements antirétroviraux dont les coûts sont prohibitifs. La solidarité nationale et internationale s'est cependant manifestée au cours de cette année 2002 envers les malades du SIDA grâce à la baisse des coûts des médicaments et à une prise en charge des malades. D'une manière générale, la moyenne du taux de fréquentation des centres de santé, c'est-à-dire le nombre de malades ayant recours à une consultation médicale, est de 39,5% ; ce qui est faible pour une population pauvre dans l'ensemble. La couverture sanitaire est logiquement insuffisante, de même que le personnel. A titre illustratif, nous avons pour 10.993 personnes seulement 1 infirmier d'Etat, alors que les normes de l'OMS prescrivent un ratio d'un (1) infirmier pour 5000 ; de même, le Burkina dispose d'une (1) sage-femme pour 28233 personnes alors que l'OMS recommande un ratio de 1 pour 5000. Or, la santé est la pierre angulaire du bien-être des populations. L'inaccessibilité à la santé est, donc, source permanente de pauvreté.

Sans doute, l'Etat burkinabè fait des efforts louables pour sortir le pays de sa situation de pauvreté, grâce à une relative bonne gestion des affaires publiques saluée par les bailleurs de fonds, en particulier les institutions de Bretton-Woods. Mais force est de constater qu'une bonne frange de la population ne perçoit pas encore les fruits de la croissance économique. Le rapport annuel de mise en œuvre du cadre stratégique de lutte contre la pauvreté en vigueur depuis 2000 le reconnaît : les bonnes performances macroéconomiques tardent à se traduire concrètement par une amélioration significative du panier de la ménagère, et des conditions de vie des populations. L'allocation budgétaire à la santé en 2002 était estimé à 5,8 % du budget national et l'éducation avait un budget d'environ 10,9 % du budget total national. En vue de faire face

aux multiples défis, le gouvernement tente d'allouer une part de plus en plus croissante aux secteurs sociaux. Ainsi, pour le budget 2003 voté par l'Assemblée nationale le 19 décembre dernier par 68 voix pour et 43 contre, 38,21% des ressources propres de l'Etat (558 128 272 000 milliards de francs CFA) seront allouées aux secteurs sociaux, en sus des ressources PPTE (pays pauvres très endettés) qui atteignent 28,6 milliards de francs CFA. Cet effort budgétaire ne suffira pas cependant à garantir effectivement aux Burkinabè leurs droits sociaux.

En définitive, le droit à l'éducation et le droit à la santé ne sont pas effectivement garantis pour toutes les composantes de notre société surtout pour les populations des zones rurales. Pourtant, l'accès des services sociaux de base pour les populations pauvres devrait permettre, entre autres, une plus grande participation, une amélioration de la productivité des ressources humaines, une meilleure maîtrise de la croissance démographique, plus d'équité et d'égalité entre les hommes et les femmes et, enfin, la possibilité de disposer de moyens de subsistance durables. Mais la situation ne sera guère meilleure si les allocations budgétaires aux départements ministériels chargés de la gestion des services sociaux devaient rester modestes. Des efforts doivent encore être faits pour améliorer les inégalités sociales. La résolution des déséquilibres sociaux entre les populations et l'amélioration de leur accessibilité aux services sociaux de base pourraient déboucher sur un changement de mentalité des pauvres, sur une plus grande légitimité de l'Etat, ainsi que sur une plus grande participation politique des populations.

2.7 Le système du parti politique

Pour qu'on puisse parler de système partisan, il faut qu'il y ait au moins deux formations politiques qui transposent sur la scène politique les clivages sociaux profonds qui traversent la société civile. Au Burkina Faso, la constitution reconnaît la liberté de création de partis politiques, qui ne saurait être remis en cause par une révision constitutionnelle. Il en a résulté un foisonnement des partis politiques au Burkina, dont le nombre exact fluctue au gré des intérêts personnels. On estime à une soixantaine, le nombre de partis reconnus au Burkina, dont une grande partie n'a pas d'existence effective. Lors des législatives de 1992, le nombre de partis candidats était de 27 sur 67 partis reconnus, 9 d'entre eux étant représentés à l'assemblée nationale. Cinq ans plus tard, en 1997, 13 partis prenaient part aux législatives sur 47 partis reconnus, 9 partis ayant été représentés à l'assemblée nationale. En mai 2002, 30 partis ont pris part aux dernières élections législatives, 13 partis ayant obtenu des sièges. Depuis lors, de nouveaux partis se sont créés, des députés ont changé de partis.

Les résultats des législatives de 2002 montrent que le CDP, l'ADF/RDA et le PDP/PS concentrent 70% des voix et 75% des sièges à l'assemblée, les autres partis disposent d'un nombre de députés variant de 1 à 5. Si un seuil de 5% était fixé, comme c'est le cas dans certains pays, pour être représenté au parlement, seuls ces trois partis seraient représentés à l'assemblée nationale du Burkina. On peut donc se demander si le système électoral burkinabè ne fonctionne pas sur la base du tripartisme, et si l'instauration d'un multipartisme limité (comme ce fut le cas avec le

tripartisme de la troisième République entre 1978–1980) ne pourrait pas se faire sans grand dommage ; d'autant que l'analyse du système partisan burkinabè conduit à dégager trois grands pôles à savoir :

- la mouvance présidentielle, dominée par le Congrès pour la Démocratie et le Progrès (CDP)
- l'opposition dite modérée dominée par l'ADF-RDA
- l'opposition dite radicale dominée par le PDP-PS.

En réalité, le système partisan burkinabè s'apparente à un système multipartiste à parti dominant. Le parti majoritaire et présidentiel, qui a capitalisé l'héritage des « structures populaires » de la révolution, s'identifie au régime politique en place, et distance de loin les autres partis en sièges : 73% sous la première législature, 91% sous la seconde législature, et 51% sous la présente législature. Le parti qui suit immédiatement disposait respectivement de 12% des sièges (la CNPP), 5% des sièges (PDP) et de 15,31% (ADF-RDA). Certains analystes vont même plus loin, et se demandent s'il ne s'agit pas d'un système à parti unique de fait, compte tenu de la relative marginalisation de l'opposition, et de l'hégémonie du parti majoritaire, qui contrôle directement ou indirectement les trois pouvoirs constitutionnels, auxquels on peut ajouter l'appareil administratif. Un tel système entraîne la stabilité politique, mais à la longue, risque d'entraîner la sclérose du parti au pouvoir, le découragement de l'opposition, ainsi que des protestations ou actions hors système, compte tenu de l'improbabilité de l'alternance démocratique. Conscient de ce danger, le parti au pouvoir a concédé plusieurs réformes institutionnelles à l'opposition (rétablissement de la clause limitative du nombre de mandats présidentiels dans la constitution, adoption d'un statut de l'opposition, d'une loi relative au financement des activités et campagnes des partis politiques et d'un nouveau système électoral plus équitable, etc.) Ces réformes, combinées avec l'érosion naturelle du CDP ont permis de réduire un peu l'hégémonie du parti au pouvoir. Ainsi, à la faveur des législatives du 5 mai 2002, ce parti n'a obtenu que 49,51% des suffrages exprimés et 51% des sièges, contre 68,61% des suffrages exprimés et 91% des sièges lors des législatives de 1997. Simultanément, l'opposition parlementaire semble sortie de la marginalisation grâce à l'impact du nouveau système électoral, particularly thanks to :

- the increase of the magnitude of the districts (number of seats allocated), which allows the proportional representation to produce more effects
- the replacement of the "highest average" formula by the "largest remainder", for the allocation of the remainder seats. This new formula is supposed to favour the small parties.

Le financement public des partis politiques comprend deux volets :

- pendant les campagnes électorales : chaque parti politique reçoit une somme au prorata du nombre de candidats présentés par les différentes formations politiques aux élections municipales, provinciales et législatives ; pour les élections présidentielles, la répartition se fait à égalité entre chaque candidat (article 8 de la loi n° 12-2000);

- hors des campagnes électorales : la contribution de l'Etat est accordée à tous les partis politiques ayant obtenu au moins 5% des suffrages exprimés aux dernières élections législatives. La répartition s'effectue au prorata du nombre de suffrages obtenus (article 14 de la loi ci-dessus).

Deux lacunes majeures caractérisent la législation burkinabè : l'absence de dispositions réglementant le financement privé des formations politiques, et l'absence de plafonnement des dépenses électorales. Il en découle un déséquilibre en faveur des partis « les plus riches », en particulier en faveur du parti au pouvoir. Ces formations politiques, en raison de leurs moyens, peuvent se payer le luxe de disposer de « services d'ordre ». Il ne s'agit pas de milices armées à proprement parler. Mais ces « services d'ordre » ont déjà défrayé la chronique, en raison de violences exercées sur des militants adverses, comme ce fut le cas lors de certaines manifestations sur les voies publiques à la faveur de la crise sociopolitique consécutive à l'assassinat du journaliste Norbert Zongo, ou lors de la campagne électorale des dernières législatives au cours de laquelle des affrontements localisés ont été signalés.

Compte tenu du fait que de nombreux partis se sont constitués autour d'ambitions personnelles, leur capacité à formuler des projets de société ou des programmes de gouvernement crédibles est faible. Quelques partis cependant affirment dans leurs documents de programme accorder une grande priorité aux aspects sociaux. Lors de la campagne électorale qui a précédé les législatives du 5 mai 2002, le CDP, parti au pouvoir qui se réclame de la social-démocratie, a placé son programme électoral sous le thème « *promouvoir l'éducation, la santé, l'environnement et la sécurité alimentaire pour tous* ». Il s'agit là, poursuit le CDP, de « *secteurs qui ont fait l'objet d'attention ces cinq dernières années et qui connaîtront plus d'engagement du parti au cours des prochaines années* »³. Pour sa part, l'ADF/RDA le principal parti de l'opposition qui se réclame de la doctrine libérale affirme que « *sa finalité est de promouvoir le développement humain durable de la société par la satisfaction des besoins fondamentaux des citoyens à savoir : la santé, l'alimentation, l'eau, l'éducation, le logement, la liberté, la justice, la paix, un cadre de vie et un environnement sains* »⁴. Il faut souligner par ailleurs qu'à la veille de l'examen du projet de loi des finances pour l'année 2003, le groupe parlementaire CDP ainsi que les groupes parlementaires ADF et « Justice et démocratie » tous deux de l'opposition, ont organisé des débats en leur sein sur la lutte contre la pauvreté, cependant que le groupe parlementaire PDP/PS organisait des débats sur le décalage entre les droits formels reconnus aux citoyens et la réalité de l'exclusion sociale qui frappe la majorité d'entre eux. Tout ceci témoigne d'une certaine sensibilité des partis politiques burkinabè aux questions sociales, en particulier de la pauvreté.

Qu'ils soient de la majorité comme de l'opposition, les partis politiques burkinabè souffrent de nombreuses insuffisances. Beaucoup en effet ne disposent d'aucune base sociale, et s'apparentent à des partis créés autour de personnalités politiques beaucoup plus que bâtis autour d'un projet de

³ CDP, *Promouvoir l'éducation, la santé, l'environnement et la sécurité alimentaire pour tous*, Avril 2002, p.18.

⁴ Programme d'orientation générale de l'ADF-RDA, cf. Site web du parti.

société ou programme de gouvernement. Ainsi, la stabilité du régime politique auquel semble se confondre le CDP, l'apparente solidité de ce parti, n'ont d'égale que l'unité faite autour d'un homme, le Président du Faso. Il n'est un secret pour personne que derrière sa façade unitaire se cachent en réalité quelques factions dirigées par des dignitaires du régime, en concurrence pour le contrôle de la distribution des postes stratégiques de l'Etat et qui cherchent à se positionner dans l'éventualité, même hypothétique d'une succession au président Compaoré.

Pour sa part, l'opposition burkinabè, écartelée entre une opposition dite radicale et une opposition dite modérée, paraît souffrir de nombreuses lacunes :

- profondément divisée et hétérogène, elle a, plusieurs fois, illustré son manque de vrai sens tactique à travers son incapacité à s'unir et à former des alliances électorales stratégiques.
- elle est démunie de ressources financières, et pauvre en militants et en cadres, même si elle dispose de brillantes personnalités
- elle n'intègre pas la durée dans sa stratégie de conquête du pouvoir, et semble délaisser le travail de terrain, l'affirmation de sa présence sur tous les lieux de débats institutionnels ou non.

Beaucoup de partis politiques de l'opposition, en particulier ceux de l'opposition dite radicale, se cantonnent en effet dans les espaces médiatiques (notamment la presse écrite) en émettant des opinions de type protestataire, contre la prédominance du parti au pouvoir, leur mise à l'écart du jeu politique, et les mesures gouvernementales. Beaucoup d'entre eux stigmatisent en outre les déséquilibres et déficits sociaux, la pauvreté extrême, le non-respect des principes fondamentaux de l'Etat de droit, et de la séparation des pouvoirs constitutionnels. Ils affirment surtout la nécessité d'une réforme de la justice pour mettre fin au cycle de l'impunité des crimes de sang et des crimes économiques et d'un plus grand respect des droits humains. Les thèmes de la bonne gouvernance, de la corruption et de la transparence dans la gestion de la chose publique et de la lutte contre la pauvreté sont également leurs thèmes favoris.

La représentation féminine au sein des partis politiques et des institutions représentatives est très faible. On ne compte en effet que douze femmes élues députés lors des législatives de mai 2002, contre dix des législatives de 1997, et seulement quatre lors des législatives de 1992. Lors des municipales de 2000, on a constaté un certain engouement chez les femmes, qui ont massivement participé au vote. Malheureusement, on ne compte que 3 femmes maires sur 53 dont 2 maires d'arrondissement, 228 femmes sur 1092 conseillers municipaux. Aussi, il conviendrait de prendre des mesures appropriées pour inciter les femmes à se présenter comme candidates aux positions électives, non seulement au niveau des collectivités locales, mais aussi au niveau de l'assemblée nationale. Certes des progrès relatifs ont été accomplis. Mais ils restent nettement insuffisants quand on sait que les femmes constituent plus de la moitié de la population burkinabè, et semblent se caractériser par une participation électorale relativement forte selon des constatations empiriques. Cette sous-représentation des femmes pourrait s'expliquer par plusieurs facteurs d'ordre sociologique. D'une manière générale, l'on constate que

l'engagement politique des femmes est généralement mal vu par la société qui tend à les cantonner dans des tâches domestiques et donc à les exclure du métier politique perçu comme l'apanage des hommes. Mais on peut se demander s'il existe une réelle volonté politique dans les états-majors des partis dominés par les hommes de promouvoir une réelle participation des femmes dans la vie politique.

3 Les droits humains

3.1 Droits humains violés

Le Burkina qui a ratifié plusieurs instruments internationaux des droits de l'homme est tenu d'adresser des rapports à aux mécanismes de suivi mis en place par certains de ces instruments. Il en va ainsi de la convention sur les droits de l'enfant de 1990, de la convention sur l'élimination de toutes les formes des discriminations à l'égard des femmes de 1980, ou de la convention contre la torture, et autres peines ou traitements cruels et inhumains ou dégradants de 1984. Des rapports périodiques spécifiques ont été soumis à la Commission des Nations Unies pour les droits de l'Homme sur requête de cette dernière. Ce sont notamment, le rapport sur le trafic des enfants et celui sur la peine privative des libertés des migrants au Burkina Faso. Le rapport sur les femmes est élaboré par un comité piloté par le Ministère de la promotion de la Femme, et le rapport sur les droits de l'enfant par le ministère de l'Action sociale. En revanche, le Burkina n'a jamais soumis de rapport sur la torture.

L'article 62 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples dispose que chaque Etat partie s'engage à présenter tous les deux ans un rapport sur les mesures d'ordre législatif ou autres prises en vue de donner effet aux droits et libertés reconnus et garantis par la Charte. Le Burkina qui a ratifié la charte le 6 juillet 1984 s'est acquitté de cette obligation en déposant son rapport initial en octobre 1998 auprès de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples. Le second rapport élaboré fin 2002, soit 4 ans après le premier rapport, l'a été en concertation entre le ministère de la promotion des droits humains et plusieurs associations de la société civile.

De façon générale, on constate que le gouvernement du Burkina n'est pas à jour dans le dépôt des rapports périodiques au regard des engagements qu'il a souscrit auprès de la communauté internationale en matière de droits humains.

Par ailleurs, le Mouvement Burkinabe des Droits de l'homme et des Peuples (MBDHP) produit annuellement un rapport sur la situation des droits de l'homme au Burkina Faso qu'il dépose auprès de des instances internationales.

Cependant dans l'ensemble, les droits humains respectés sont par les pouvoirs publics. Les libertés fondamentales s'exercent pourvu qu'elles se manifestent conformément aux lois et règlements en vigueur. Les libertés

publiques sont généralement garanties et assez largement respectées de même que la liberté d'opinion, même si des atteintes aux droits de l'homme se produisent encore. Mais l'effectivité des droits humains est parfois mise à mal par les dysfonctionnements de la justice burkinabè. Par ailleurs, la montée de l'insécurité et de la criminalité au Burkina Faso constitue un motif d'inquiétude, malgré les initiatives du gouvernement pour enrayer le phénomène. La situation d'ensemble des droits humains est par ailleurs aggravée par la paupérisation croissante de la population, la montée de l'insécurité, ainsi que par l'impact négatif sur le plan humanitaire, social, économique et politique du conflit qui ravage la Côte d'Ivoire, pays voisin envers lequel le Burkina est largement dépendant.

Pour améliorer la situation de la justice burkinabè, le gouvernement a mis en œuvre des réformes institutionnelles, juridiques, organisationnelles. La mise en œuvre d'un plan d'action de réforme de la justice est également en cours, qui vise à rendre la justice accessible aux citoyens et permettre à celle-ci de jouer efficacement son rôle. Ce plan d'action prévoit notamment la construction et la réhabilitation d'infrastructures et le recrutement de nouveau personnel judiciaire. Mais la gravité de la crise que traverse la justice burkinabè requiert également l'affirmation d'une volonté politique d'assurer l'indépendance de la justice, de laisser travailler les magistrats sans interférer directement ou indirectement dans le cours de la justice. Ce qui est loin d'être assuré. Le pays, qui a ratifié la plupart des instruments juridiques régionaux et internationaux des droits de l'Homme, dispose d'institutions spécifiques chargées de contribuer à la promotion et à la protection des droits de la personne. C'est le cas du ministère de la promotion des droits de l'Homme, créé le 10 juin 2002. Les principales activités mises en œuvre par ce ministère sont l'information et la sensibilisation sur les droits humains, la formation dans le domaine des droits humains, la vulgarisation des droits humains, la réception et l'examen de dossiers non judiciaires de violation des droits humains, la contribution à l'adoption de nouvelles normes de protection des droits humains. Par ailleurs, la Commission nationale des droits humains créée le 20 novembre 2001 et mise en place officiellement le 10 décembre 2001, est à pied d'œuvre. Elle bénéficie d'un budget alloué par l'Etat pour ses activités.

Concernant la lutte contre l'insécurité, le gouvernement a formulé et met en œuvre un plan d'action prévoyant des actions immédiates, des actions à moyen et à long terme. Mais faute de ressources matérielles, logistiques, ou d'équipements et de personnel suffisant, les forces de sécurité ne sont pas encore parvenues à enrayer le phénomène. De plus, leurs méthodes souvent musclées et expéditives sont contestées par les mouvements des droits humains. Garantir la sécurité aux populations dans le respect des droits de la personne, telle est la quadrature du cercle à laquelle le gouvernement ne semble pas encore trouvé de réponses satisfaisante. En attendant, le gouvernement a décidé d'augmenter de 59% les dépenses d'équipement du ministère de la sécurité pour l'année 2003. Malgré les progrès récents du développement démocratique au Burkina Faso, les stigmates des régimes autoritaires ne semblent pas avoir disparu, ainsi qu'en témoigne la répression policière régulière qui s'abat sur les étudiants protestataires de l'Université de Ouagadougou.

3.2 Relation entre la constitution, les lois et les structures légales traditionnelles

La constitution représente dans tout Etat démocratique la loi fondamentale à partir de laquelle doivent être pris les autres textes juridiques. Toute loi doit être adoptée conformément à la constitution et la respecter en tant que norme supérieure. Il existe en effet une hiérarchie des normes juridiques au sommet de laquelle se trouve la constitution, et qui doit être respectée aussi bien par l'assemblée nationale que par le gouvernement. En ce qui concerne les coutumes, elles ne font plus partie du droit positif burkinabè. Par conséquent, les droits humains consacrés par la constitution ne peuvent être remises en cause ni par la loi, ni par les textes réglementaires du gouvernement ou par les coutumes ancestrales. Le conseil constitutionnel et l'ensemble des juridictions du Burkina doivent veiller au respect de la hiérarchie des normes en sanctionnant les lois ou règlements anticonstitutionnels.

3.3 Introduction de la culture de la paix dans le programme et dans l'éducation

La paix contribue sans aucun doute au respect des droits humains. Mais la paix, c'est aussi une culture qui doit s'intégrer non seulement dans la mentalité des populations mais aussi s'affirmer dans leur comportement. En ce sens, elle doit imprégner l'éducation et la formation des enfants, des jeunes et des adultes. Dans certaines cultures locales, la paix constitue une valeur qui est inculquée aux membres de la communauté dès leur plus jeune âge. Mais avec la déstructuration de la société traditionnelle, cette valeur semble se perdre. Malheureusement, dans la société dite moderne, il n'existe pas véritablement de programmes visant à promouvoir la culture de la paix dans l'éducation formelle nationale. Sous l'impulsion du ministère de la promotion des droits humains, de nombreuses sessions de formation ont été organisées en faveur des couches sociales de la population, spécialement les forces de l'ordre, chargées de la protection et de la sécurité des citoyens. Un lexique en langues nationales sur les droits humains est initié afin de permettre aux populations de s'approprier les notions et vocabulaires juridiques et permettre une meilleure collaboration entre les populations et les structures mises à leur service. Mais l'action entreprise par ce département est pour le moment limitée. Il existe certes de nombreuses organisations de promotion des droits humains au Burkina, mais très peu d'entre elles mettent l'accent sur la culture de la paix, et très peu d'entre elles sont capables de toucher l'ensemble de la société. Des programmes de vulgarisation en faveur des populations analphabètes sont plus que nécessaires pour promouvoir le respect mutuel et la sauvegarde des relations de voisinages.

3.4 Les rapports parallèles des ONG et des communautés de base burkinabé

Il existe de nombreuses organisations de la société civile qui contribuent au suivi-évaluation de la situation des droits humains au Burkina. Au nombre de ces organisations figure le Mouvement burkinabè des droits de l'homme et des peuples (MBDHP), qui a produit des rapports périodiques sur la situation des droits humains au Burkina Faso. Il a, par exem-

ple, dressé un rapport sur l'état des exécutions sommaires opérées par les forces de sécurité en 2002 dans la lutte contre l'insécurité. Au cours de l'année 2001, la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples a dû envoyer une mission d'évaluation au Burkina, suite à une plainte du MBDHP. Il faut cependant noter que la Commission nationale des droits de l'homme mise en place par le gouvernement a, en décembre 2002, produit son premier rapport sur la situation des droits humains au Burkina, avec l'appui de plusieurs organisations de la société civile. Selon les informations recueillies auprès du Ministère de la promotion des droits humains, le rapport de la Commission ne sera discuté et adopté qu'à la prochaine session de la Commission qui se tiendra à Niamey au cours de mai 2003.

3.5 Les implications du VIH/SIDA sur le pouvoir

La pandémie du VIH/SIDA, dont le taux de prévalence est estimé à 9,8%, frappe la population active, qui n'a pas les moyens de s'offrir les traitements antirétroviraux dont les coûts sont prohibitifs. La solidarité nationale et internationale s'est cependant manifestée au cours de cette année 2002 envers les malades du SIDA grâce à la baisse des coûts des médicaments et à une prise en charge des malades. Mais beaucoup d'efforts restent à faire pour que le droit à un niveau de vie suffisant soit une réalité pour tous.

Le VIH/SIDA a nécessairement des impacts sur la formulation par le pouvoir des politiques et programmes de développement. L'ampleur de la pandémie, son impact négatif sur l'économie et les secteurs sociaux de base ont contraint le gouvernement à réagir vigoureusement. Ainsi, le gouvernement qui a mis en place un Secrétariat permanent chargé de la lutte contre le SIDA rattaché à la Présidence du Faso, entend mettre un accent sur la communication, l'information et l'éducation, l'implication de la société civile et la mobilisation communautaire.

Mais la propagation de la pandémie du VIH/SIDA pose aussi problème en matière de respect des droits humains, en particulier en matière de droit à la santé, au travail, à la procréation, à une condition de vie décente, etc. Malgré la campagne de sensibilisation pour un dépistage volontaire de la population, les gens préfèrent vivre dans l'ignorance de leur sérologie par crainte, peur ou gêne du regard des autres et des mesures de discrimination dont ils pourraient être l'objet. Les pratiques discriminatoires fondées sur la sérologie ne sont pas encore généralisées mais pourraient prendre de l'ampleur si on y prend garde.

3.6 Les implications du décret présidentiel du 6 décembre 2000

Depuis l'assassinat du journaliste Norbert ZONGO et de ses compagnons le 13 décembre 1998, cette date est devenue une journée anniversaire de ces crimes. Ainsi, chaque année à la même date, des marches de protestation sont organisées sur toute l'étendue du territoire national pour réclamer la lumière sur cette affaire à l'initiative du Collectif des organisations démocratiques de masses et des partis politiques, collectif mis en place justement après la mort de Norbert ZONGO. Pour endiguer la vague protestataire qui risquait d'ébranler les fondements du

régime, le gouvernement, tout en faisant des réformes institutionnelles, a pris également un ensemble de mesures répressives, au nombre desquelles le décret du 6 décembre 2000 interdisant jusqu'à nouvel ordre les manifestations sur la voie publique. Mais avec la pression des partis d'opposition et de la société civile, ainsi que de l'opinion internationale, le gouvernement a pris des mesures d'apaisement, qui ont permis de restaurer une certaine accalmie. C'est dans ce contexte que le décret controversé a été retiré en 2001.

4 L'Etat de droit

Il n'y a pas d'Etat de droit s'il n'existe pas une justice crédible, indépendante, impartiale, efficace, et accessible, capable d sanctionner les violations des droits humains. Or, sur ce point, on constate que la plupart des crimes de sang et crimes économiques répertoriés par le collège des sages il y a trois ans demeurent impunis. A cela s'ajoutent les crimes crapuleux commis ces deux dernières années, qui n'ont pas encore été élucidés. Le plus célèbre de ces crimes, celui dont ont été victimes le journaliste Norbert Zongo et ses compagnons d'infortune, semble suspendu à l'état de santé jugé très préoccupant du seul inculpé dans le dossier, l'adjudant-chef Marcel Kafando. Tout porte à croire que la disparition de ce dernier entraînera la fin des poursuites, ce qui n'est pas pour déplaire au pouvoir, suspecté d'être le commanditaire de l'assassinat.

Il serait difficile de connaître la vérité et de voir triompher la justice pour certains de ces crimes dans lesquels le pouvoir est suspecté. Les raisons de cette situation sont difficiles à établir. Est-ce la complexité des dossiers qui fait que les instructions en cours ne progressent pas vers la recherche de la vérité ? Est-ce le manque de volonté de la part des juges, soumis aux pressions indirectes du pouvoir politique ? Nul ne le sait. Pour certains observateurs, les raisons sont à rechercher dans le manque d'indépendance du pouvoir judiciaire. C'est le cas du Collectif de lutte contre l'impunité, qui n'hésite pas à qualifier la justice burkinabè de « justice aux ordres ». Pour ces observateurs, pessimistes, seul un changement de régime pourrait un jour permettre d'élucider certains crimes.

5 Au niveau des villages et des communautés

5.1 L'exercice du pouvoir au niveau des villages et des communautés

Il existe au Burkina des sociétés sans Etat, qualifiées de sociétés lignagères et des sociétés étatiques, dotées de chefferies. Dans les sociétés sans Etat, le pouvoir politique n'est pas exercé par une autorité centralisée, mais par des chefs de lignage ou des chefs de village, le plus souvent sur la base du principe de séniorité ou de gérontocratie. Dans les sociétés étatiques, il existe une autorité centralisée, organisée sur le plan territorial selon un modèle pyramidal.

Dans les sociétés *mosse* qui regroupent la moitié de la population, l'organisation coutumière est très hiérarchisée et forte dans la société mossi. D'une manière générale on trouve un chef de village à la tête de chaque village, assisté d'un chef de terre. Les chefs de villages sont sous l'autorité d'un chef de canton, qui commande également des chefs de quartier. Mais depuis la révolution, les chefs de village ne sont plus officiellement des auxiliaires de l'administration. Ils ont été remplacés par les comités de défense de la révolution, et depuis la fin de la révolution, par des responsables administratifs villageois, nommés par le ministère de l'Administration territoriale.

5.2 Rôle et statut des organes étatiques

L'Etat burkinabè est davantage le successeur de l'Etat colonial mis en place par la France qu'un produit historique des sociétés locales. Ainsi, les autorités coutumières, les coutumes, les structures traditionnelles ne sont pas reconnues par l'Etat moderne comme faisant partie de ses institutions. Ce dualisme structurel et juridique, qui est cependant atténué par l'imprégnation dans le fonctionnement de l'Etat moderne par certains principes et valeurs traditionnels, a pour résultat que l'Etat burkinabè, apparaît comme un Etat doté d'une légitimité populaire faible, perçu comme exogène, éloigné des cultures de la majorité de la population, ce qui réduit ses capacités d'intervention. Paradoxalement, il existe une forte demande de prestations sociales des populations vis-à-vis de l'Etat, de ses dirigeants et des élus, ces derniers étant censés défendre les intérêts des citoyens. Dans la pratique, les représentants du peuple s'approprient la souveraineté du peuple, sont souvent coupés du monde réel, et peu disposés à rendre des comptes à leurs élus.

Au niveau de l'administration publique, les relations imprégnées d'autoritarisme avec les citoyens héritées de la colonisation ne semblent pas avoir été remises en cause, même si les exigences de l'Etat de droit sont de plus en plus intériorisés. De nombreux efforts restent à faire pour faire de l'administration burkinabè une administration participative, qui consulte les populations, tient compte de ses besoins et demandes. La légitimité de l'administration publique passe aussi par l'amélioration de son efficacité. C'est dans ce sens que le gouvernement burkinabè met en œuvre une réforme globale de l'administration à travers un certain nombre de textes législatifs et réglementaires, dont les plus importants sont :

- une loi portant modalités d'intervention et répartition des compétences entre l'Etat et les autres acteurs du développement au Burkina Faso ;
- une loi portant normes de création, d'organisation et de gestion des structures publiques, destinée à mettre fin à la création anarchique de structures administratives et à assurer une plus grande coordination administrative ;
- une loi portant régime juridique applicable aux emplois et aux agents publics ;
- un décret portant normes d'élaboration des programmes et rapports d'activités dans les services publics ;
- un décret portant généralement des manuels de procédure et des tableaux de bord dans les services publics.

Mais près de cinq ans après l'adoption de ces textes, la gouvernance administrative au Burkina ne semble pas avoir connu un bouleversement qualitatif.

5.3 Rôle du secteur privé, des institutions religieuses, tradipraticiens, des pratiques néfastes et des OCB

Le secteur privé au niveau des villages et des communautés est très embryonnaire, mais joue un rôle capital dans la mesure où il constitue le poumon du développement économique local en produisant les biens et services. Il est constitué essentiellement de petits exploitants agricoles, d'éleveurs, et d'agents du secteur informel comme les artisans. Son manque de structuration et la faiblesse des appuis ne permettent pas son développement et son épanouissement. Cependant, il permet aux communautés leur survie en milieu rural à travers les activités du secteur informel.

Quant aux institutions religieuses, elles ont joué un rôle de premier plan dans l'histoire du développement du Burkina. Les domaines d'intervention sont principalement la santé, l'éducation, la formation, la sécurité alimentaire. Mais de plus en plus elles s'investissent dans la lutte contre l'excision et le VIH/SIDA à travers des séances de sensibilisation dans les mosquées, les églises et les temples dans les villages et au sein des communautés. Elles garantissent en outre la paix et la moralité. Dans l'ensemble, il existe une coexistence pacifique entre les différents groupes religieux.

Au regard de la grande paupérisation au niveau des villages et des communautés, les tradipraticiens constituent de plus en plus un soutien et une référence incontournable en matière de santé. Au regard de leur influence et des pouvoirs mystiques de guérison qu'ils sont censés posséder aux yeux des populations, l'Etat se rend compte qu'il ne peut plus les ignorer dans ses politiques et stratégies de santé publique ; au point où des tentatives sont en cours en vue de mieux organiser les tradipraticiens et de les associer à la thérapie moderne.

Parmi les pratiques traditionnelles et coutumières néfastes, il convient de citer en premier lieu l'excision jouée. Cette pratique très nocive pour la femme trouve son origine dans le système de représentations sociales au niveau des villages et des communautés. Les raisons les plus souvent évoquées pour sa pratique sont d'ordre moral, religieux, anatomique, esthétique, lucratif. Pour beaucoup de membres des communautés villageoises, les femmes non-excisées n'ont pas une bonne image. D'où l'ampleur de la pratique de l'excision. Or, celle-ci a des conséquences terribles pour les femmes : problèmes d'accouchement, risques de maladies ou d'infection, de contamination du sida, problèmes psychologiques et traumatismes sexuels. A cela s'ajoute le fait que l'excision est souvent associée à des représentations sociales tendant à renforcer la domination et la marginalisation des femmes. En effet, les principales raisons avérées et inavouées de la pratique de l'excision portent sur le respect de la tradition et la soumission de la femme, à cause d'une forte volonté de la société de dominer et contrôler la sexualité de la femme. Conscientes de cette situation, et du caractère néfaste de la pratique, l'Etat, à travers le Comité national de lutte contre l'excision et plusieurs organisations de la société civile, se sont lancées dans une lutte acharnée contre ce fléau, avec l'appui de plusieurs autorités coutumières et religieuses. Malgré la politique de prévention et de répression engagée par l'Etat depuis plusieurs années, ce fléau qui est considéré par le code pénal comme un crime ne semble pas avoir totalement disparu dans bon nombre de communautés ethniques.

5.3.1 Le rôle des organisations communautaires de base

Les organisations communautaires de base jouent un rôle très important dans le processus de développement socio-économique du village, et constituent un gage de cohésion sociale des communautés rurales. Intermédiaires entre les ONG, l'Etat et les populations à la base, elles mettent en œuvre des activités de nature diverse tendant à répondre aux besoins et préoccupations des populations locales. Certaines de ces organisations ont évolué vers des formes modernes, et leur zone d'intervention dépasse le cadre du terroir villageois. C'est le cas des groupements Naam qui se sont regroupés en fédérations.

5.4 Possibilités pour les femmes et les hommes pauvres d'influencer le processus décisionnel et l'allocation des ressources pour promouvoir leurs intérêts

La grande majorité des pauvres au Burkina sont surtout les paysans, qui vivent dans les zones rurales. De plus, la pauvreté affecte surtout les femmes. Les dispositifs de participation en place leur font peu de place,

ou ne leur donnent pas suffisamment d'opportunités de dialoguer sur les politiques. Par exemple, le Conseil économique et social qui constitue un cadre étatique d'expression de la société civile ne constitue pas un véritable cadre d'expression des pauvres et un acteur stratégique des politiques économiques et sociales. Le Conseil est en effet rarement saisi par le gouvernement en vue de se prononcer sur les politiques, et lorsque le Conseil est saisi, ses avis, qui sont purement consultatifs, sont rarement suivis.

Malgré donc la prépondérance du discours participatif de l'Etat, les femmes et les hommes pauvres ont, au Burkina, peu de possibilités d'influencer le processus décisionnel et l'allocation des ressources pour promouvoir leurs intérêts. Par exemple, le processus d'élaboration du Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP), en dépit des efforts consentis pour associer la société civile, n'a pas véritablement pris appui sur un système fondamentalement participatif qui libère les énergies créatrices et crée les conditions d'une synergie de tous les acteurs sociaux, en particulier les groupes sociaux pauvres dans la lutte contre la pauvreté. Aussi, le gouvernement s'est engagé à élargir la participation à la faveur du processus de révision du CSLP. Car, jusqu'ici, les consultations entre l'Etat et la société civile concernant les problèmes de pauvreté ne donnent pas lieu à de réels échanges permettant d'informer et d'orienter les choix qui seront en définitive retenus. De même, les groupes sociaux pauvres ou leurs représentants ont peu de possibilité d'influencer le processus d'allocation des ressources budgétaires pour promouvoir leurs intérêts, en raison de leur inorganisation, de leur manque de poids politique. Dans l'ensemble, la société civile burkinabè malgré ses atouts, n'est pas suffisamment organisée, et ne dispose pas des capacités techniques pour analyser les projets de budget de l'Etat et influencer les choix effectués par le gouvernement et les députés dans l'adoption du budget de l'Etat. Pour autant, le gouvernement, avec l'appui de la communauté internationale, s'efforce ces dernières années d'octroyer une part de plus en plus croissante aux secteurs sociaux dans le cadre de la lutte contre la pauvreté.

En ce qui concerne l'engagement du gouvernement envers les secteurs sociaux, on peut noter qu'un effort est tout même fait par le gouvernement ces dernières années, à travers une allocation de plus en plus importante aux secteurs sociaux, dans le cadre l'initiative 20/20, de la lettre d'intention de politique de développement humain durable de 1995, de l'initiative des pays pauvres très endettés et maintenant à la faveur du Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté. Mais ces efforts sont dans l'ensemble jugés insuffisants par la société civile et au regard de l'ampleur du déficit social qui affecte les populations burkinabè.

Or, la satisfaction des besoins essentiels des populations en matière de santé et d'éducation est un instrument essentiel non seulement pour la lutte contre la pauvreté, mais aussi pour approfondir la participation des populations à la vie en société et aux prises de décision, favoriser l'équité et l'égalité entre les hommes et les femmes. Une réduction durable de la pauvreté ne peut être envisagée que si les individus disposent de moyens nécessaires de se prendre en charge grâce à un meilleur investissement dans leurs capacités fondamentales. C'est pourquoi il est important que l'ASDI promeuve et en favorise l'accès de tous, en particulier des ména-

ges pauvres ou défavorisés aux services de santé et d'éducation. Cela permettra par ailleurs de lutter contre les manifestations de la pauvreté et d'élargir les opportunités pour les individus, d'accroître leur productivité. Pour toutes ces raisons, une intervention de l'ASDI dans les domaines de la santé et de l'éducation contribueront certainement à l'émergence d'une société plus juste et plus démocratique au Burkina.

5.5 Les populations rurales comme sujets plutôt que citoyens

La grande majorité des populations rurales se perçoit davantage comme sujets que citoyens, soucieux de leurs droits et devoirs au sein de l'Etat moderne. La plupart des individus issus des communautés villageoises sont encore attachées à une culture paroissiale (« parochial culture ») dans laquelle l'horizon politique ne dépasse pas celui de la communauté. Il en résulte que l'Etat est perçu comme quelque chose de lointain. Cette situation est aggravée par le fait que depuis la colonisation, les autorités publiques entretiennent des relations autoritaires avec les populations. Aussi, celles-ci, méfiantes, préfèrent limiter les occasions d'entrer en contact avec les élus ou les pouvoirs publics, sauf quand elles n'ont pas le choix ou doivent résoudre des problèmes particuliers. Préoccupées par l'amélioration de leurs conditions de vie, les populations villageoises pauvres, n'ont ni le temps, ni la volonté de prendre une part active à la gestion des affaires publiques en prenant contact avec les élus, en leur faisant des critiques constructives ou des suggestions ; surtout que les pouvoirs publics ne font rien pour encourager une réelle participation politique des populations. Certes, des mécanismes institutionnels de participation sont parfois mis en place, mais la mentalité d'assujettis et de dépendants qui règne dans les communautés villageoises vis-à-vis de l'Etat persiste. Mais avec l'expérience acquise du fait de la multiplication des consultations électorales, et de l'action des ONG ou des médias, ou d'une manière générale de la société civile, on constate l'émergence d'une conscience citoyenne dans les populations rurales, de plus en plus exigeantes envers l'Etat, les autorités et les élus. On peut ainsi le percevoir à travers la multiplication des critiques qui leur sont adressées et des actions protestataires contre l'Etat et les élus, qui révèlent une volonté des populations d'être davantage traitées avec respect, comme des citoyens adultes à part entière, et non comme des sujets.

6 La culture politique

6.1 Espaces publics et politiques pour le débat sur les droits humains

Selon une enquête qui a été menée par le Ministère de l'Economie et du développement, avec l'appui du PNUD dans le cadre des études prospectives « Burkina 2025 », auprès de 1520 personnes représentatives des dix régions de planification du Burkina, près de 43% des personnes interrogées affirment ne rien savoir de la notion de démocratie. Et moins d'un tiers des personnes ont une image positive du système démocratique burkinabè et pensent que l'avenir de ce système est prometteur. C'est dire que la culture démocratique est encore faible au Burkina.

Les partis politiques et le Parlement constituent des cadres politiques propices de dialogue sur des sujets d'intérêt national comme les droits humains, la démocratisation, la lutte contre la pauvreté, contre la corruption, etc. Au sein du Parlement, par exemple, il existe le mécanisme des questions orales et des questions écrites adressées par les Députés aux membres du gouvernement sur toute question leur apparaissant digne d'intérêt. La presse écrite, en particulier la presse privée et indépendante, les radios et la télévision constituent également des espaces publics pour la libre expression et discussion. Très souvent, les partis politiques (ceux de l'opposition surtout) utilisent le canal de la presse et des médias pour faire entendre leur voix ou critiquer les politiques ou mesures gouvernementales. Mais l'espace médiatique au Burkina souffre de quelques insuffisances, telles l'auto-censure pratiquée par les journalistes, et dans certains cas (notamment au niveau des médias d'Etat) le non-respect des principes déontologiques, tels le respect du pluralisme, de l'impartialité ou de l'équilibre de l'information.

6.2 Evaluation du pluralisme, la tolérance, le dialogue, la concertation entre Etat et autres acteurs politiques

Depuis l'amorce du processus de démocratisation au Burkina Faso marqué notamment par l'adoption de la constitution de juin 1991, les principes du pluralisme politique, syndical et associatif ont été reconnus. Ce qui a entraîné une prolifération des partis et formations politiques, des mouvements syndicaux, des organismes et des groupements divers et relativement indépendants en matière de gestion et de représentation, qui expriment leurs opinions en toute liberté. De ce point de vue, la popula-

tion burkinabè est dans l'ensemble assez tolérante vis-à-vis des opinions différentes voire dissidentes. Mais parfois, la presse écrite se fait l'écho de propos intolérants, ce qui ne manque pas d'entraîner les critiques, mises en garde du Conseil supérieur de l'information, ou d'organismes indépendants de la société civile.

Quant au dialogue politique entre les partis politiques, notamment entre majorité et opposition ou entre l'Etat et la société civile, il est parfois difficile, du fait de la faiblesse de la culture démocratique, de dialogue, de concertation et du manque de confiance qui existe entre les acteurs. Bien souvent le gouvernement, le parti majoritaire sont accusés par la société civile ou l'opposition d'imposer ses décisions, unilatéralement, sans concertation, au nom de la démocratie majoritaire. Et quand ils sont obligés de négocier avec les acteurs, ils font tout pour ne pas appliquer les décisions issues de la concertation ou ne prennent pas en compte l'avis des acteurs consultés. Dans un pays où la société civile, le secteur privé, l'opposition sont encore faibles, le gouvernement se comporte généralement de façon unilatérale au lieu de construire un partenariat avec les autres acteurs de la gouvernance. Le partenariat implique une confiance réciproque et un respect mutuel. Or, bien souvent, les partenaires du gouvernement (société civile, secteur privé, partis d'opposition, etc.) ont l'impression que le gouvernement cherche à légitimer et à faire avaliser des choix déjà arrêtés. Inversement, la société civile, en particulier les syndicats, et l'opposition sont souvent accusés de dialoguer avec des arrière-pensées, de chercher à affaiblir ou déstabiliser le pouvoir. Il faut cependant reconnaître que ces dernières années, la volonté de sortir de la crise sociopolitique consécutive à l'assassinat du journaliste Norbert Zongo a obligé les différents acteurs à dialoguer, se concerter et faire des concessions réciproques pour préserver la paix sociale. Mais il n'est pas certain que ces acquis en matière de dialogue démocratique soient conservés, compte tenu de la persistance de certains réflexes autoritaires du côté du pouvoir.

Compte tenu du contexte socio-culturel et économique défavorable, du poids des traditions, de l'analphabétisme, de la pauvreté générale qui affecte les populations et des longues années de régime autoritaire, il n'est guère aisé d'identifier clairement des agents potentiels du changement démocratique au Burkina. Si l'on s'en tient cependant aux progrès démocratiques enregistrés au cours de la décennie écoulée, on peut mettre en relief le rôle positif joué par :

- certaines composantes de la société civile : les organisations de défense des droits humains et de promotion de la démocratie, les syndicats malgré leur rôle ambigu, la presse privée, les associations professionnelles, les communautés de base
- certains partis de l'opposition, malgré parfois leurs revendications souvent maximalistes en matière de réformes démocratiques
- certaines factions modératrices au sein du parti au pouvoir ; le CDP n'est pas en effet un parti monolithique. Il recèle en son sein des dirigeants plus ouverts au dialogue et au compromis avec l'opposition. C'est le cas par exemple de la tendance dirigée par l'actuel président de l'Assemblée nationale, M. Roch Marc Christian Kaboré, ancien Premier ministre de 1994 à 1996. C'est d'ailleurs sa réputation

d'homme modéré et de dialogue qui a contraint le président Compaoré au temps fort de la crise politique à faire appel à ce dernier en lui confiant la direction du CDP, et à accepter sa candidature au poste de président de l'Assemblée pour le compte du CDP, alors qu'il est de notoriété publique que les deux hommes se « détestent cordialement », M. Kaboré étant perçu par certains comme un potentiel rival et successeur du président Compaoré.

C'est de la conjugaison des efforts de tous ces acteurs que peut se consolider le processus démocratique au Burkina. Nous sommes convaincus que c'est en appuyant la société civile, l'opposition parlementaire et l'aile modérée du CDP que les partenaires au développement comme l'ASDI parviendront à mieux promouvoir le changement démocratique.

6.3 Les populations comme citoyens ou sujets : le rôle et le statut des femmes, des jeunes, des enfants et des handicapés.

Les femmes, les jeunes, les enfants, les handicapés occupent d'une manière générale une position dominée, de dépendance dans les structures sociales. Cette situation fait des membres de ces groupes sociaux plus des sujets que des citoyens à part entière. Les femmes qui constituent 52% de la population, sont pour leur part sous l'autorité des chefs de famille, qui détiennent le pouvoir et assignent à la femme un rôle de reproduction et de production. Les femmes font face à des discriminations diverses (par exemple dans l'accès à l'éducation, la formation, l'emploi, etc.), et sont plus frappées par la pauvreté que les hommes. Selon l'enquête Démographique et de santé de 1998 (EDS 98), on constate même une mortalité maternelle élevée dont le chiffre est de 484 décès pour 100 000 naissances vivantes. Dans certains départements le chiffre est nettement plus élevé, uniquement par des décès dans les centres de santé : Soum à 1170, Gourma à 1634, Oudalan à 2032, Séno à 2145.

Cette situation du taux de mortalité assez est essentiellement due :

- à la faiblesse relative du taux de couverture prénatale qui est de 61%. Autrement dit pour un peu plus de six naissances sur dix, les mères sont allées en consultation prénatale auprès d'un professionnel de la santé (EDS 98/99 rapport préliminaire) ;
- au très faible niveau de détection des grossesses à risque (4,8% des grossesses) ;
- au fait que peu de femmes suivent les recommandations d'accoucher dans un hôpital en cas d'identification d'un accouchement à risque (coût, distance, réticence psychologique)
- au faible nombre d'accouchement faisant l'objet d'une assistance par un personnel qualifié (27% EDS 1998/99 rapport préliminaire).
- aux difficultés de transfert rapide dans un hôpital (sauf quelques cas dans les deux grandes villes), en cas de difficultés rencontrées pendant l'accouchement ;
- aux grossesses trop rapprochées, aux avortements provoqués...

- à la fatigue due aux surcharges de la femme et souvent son mauvais état nutritionnel.

Cependant depuis quelques années, des efforts sont faits par le gouvernement et les ONG pour réduire ce taux. Avec l'adoption en 2001 du plan national de développement sanitaire on note une réduction sensible du taux de mortalité maternelle.

A priori, il n'y a pas de lien direct entre ce taux de mortalité maternelle important et la faiblesse de la participation politique de la femme burkinabè en général, même s'il est évident que plus les femmes auront accès aux soins de santé, plus elles seront à même de participer à la gestion des affaires publiques, au moins au niveau local. Mais c'est la relation inverse qui semble plus vraisemblable, à savoir que le renforcement de la participation des femmes dans la vie politique pourrait réduire le taux de mortalité maternelle. En effet on constate que plus les femmes participent à la prise de décision, plus ses préoccupations et intérêts seront pris en compte dans l'agenda public. La prise en compte des besoins fondamentaux des femmes tel que l'accès des femmes aux soins de santé, pourrait alors devenir une priorité pour les pouvoirs publics.

Quant aux enfants et aux jeunes, ils sont sous la responsabilité des parents principalement du chef de famille. Leur situation n'est guère enviable car la majorité d'entre eux sont des victimes innocentes des erreurs des parents et de croyances ancestrales, qui constituent autant de violations des droits reconnus aux enfants. Ceux-ci se retrouvent ainsi dans des situations diverses qui freinent leur épanouissement : grossesses non désirées, manque d'accès à l'éducation, à la santé, abandons, infanticides, travail inhumain, exploitation sexuelle, etc. En règle générale, les enfants et les jeunes n'ont pas droit à la parole, car les adultes décident pour eux. Certains parents en proie à des difficultés diverses démissionnent de leurs responsabilités vis-à-vis des jeunes qui choisissent alors d'exode, la rue ou encore l'émigration. A cela s'ajoute le chômage qui frappe les jeunes, surtout en milieu urbain. Ces conditions défavorables les rendent vulnérables et les exposent à la délinquance, aux maladies, à la drogue, à une sexualité précoce et des grossesses non désirées.

Compte tenu des difficultés d'insertion sociale auxquelles ils sont confrontés, les jeunes notamment en ville sont parfois amenés à s'exprimer par des comportements anti-sociaux pour se faire entendre. C'est le cas des élèves et surtout des étudiants qui protestent contre la dégradation de leurs conditions de vie. Conscients de tous ces problèmes, certains jeunes s'organisent surtout en milieu urbain dans des associations et mouvements de jeunesse pour s'affirmer et revendiquer leur prise en compte dans les politiques nationales de développement.

Selon la répartition par tranche d'âge de l'INSD, on compte (selon Recensement général de la population et de l'habitat de 1996) qu'il existe 1.082.487 jeunes dont l'âge est compris entre 15 et 19 ans. Des informations recueillies auprès du Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation plus de 50% de la population en âge de voter est constituée de jeunes.

Conformément à la constitution du Burkina l'âge requis pour voter est de 18 ans.

Conformément au code électoral de juillet 2001 (article 42), l'âge requis pour voter est de 18 ans. Les jeunes de 18 à 21 ans ne sont donc pas exclu du droit de vote.

Quant aux handicapés, ils constituent une fraction assez importante de la population et se retrouvent parmi les groupes défavorisés. L'activité dominante chez ce groupe demeure la mendicité. Les programmes ou projets d'insertion sociale ne concernent pour le moment qu'une minorité. D'une manière générale, l'insertion sociale des handicapés est un problème réel. Ils sont en effet victimes de toutes sortes de discriminations qui les marginalisent et ravivent leurs sentiments de personnes non intégrées socialement.

Tous ces groupes défavorisés (femmes, enfants, jeunes, handicapés) sont parfois l'objet de manipulations politiques de la part des hommes politiques et des partis politiques, qui les utilisent souvent comme un bétail électoral. C'est aussi pourquoi ils se considèrent comme des sujets plutôt que des citoyens.

7 La corruption

7.1 Inexistence d'une stratégie nationale

Le Burkina Faso a toujours été crédité d'une gestion publique relativement saine. Comparée en effet à la situation qui prévaut dans certains pays africains, on peut effectivement conclure que le Burkina est relativement épargné par la corruption endémique. Mais depuis l'amorce du processus de démocratisation en 1991, la corruption publique ne cesse de prendre de l'ampleur au Burkina. Les mécanismes de contrôle et d'imputabilité publique semblent impuissants. Les institutions de contrôle notamment (l'Inspection générale d'Etat et les différentes inspections ministérielles, la Chambre des comptes, les commissions d'enquêtes parlementaires) sont paralysées par le manque de volonté des autorités de tutelle (Premier ministre et ministres). Certes, il arrive que des structures fassent des enquêtes. Mais celles-ci sont en général orientées politiquement, contre les personnalités n'appartenant pas au sérail politique ou soupçonnées de manquer à leur devoir de loyauté. Quant à la Chambre des comptes transformée depuis 2000 en Cour des comptes, et dont le rôle est de contrôler la comptabilité des institutions publiques et d'assister l'assemblée nationale dans le contrôle de l'exécution des lois de finances, elle n'a jamais fonctionné véritablement depuis les indépendances. S'agissant de la justice, il est rare qu'elle aie à connaître de cas de détournements de deniers publics ou de corruption publique. Le fait que les fonctionnaires coupables de corruption ou de détournements ne soient pas systématiquement poursuivis nuit non seulement aux caisses de l'Etat, mais aussi et surtout au rendement de l'appareil administratif du fait de la démotivation des agents intègres et travailleurs. Les critiques de la société civile, en particulier du Réseau national de lutte anti-corruption (RENLAC), et plus récemment des bailleurs de fonds ont poussé l'Etat à réagir. Mais jusqu'ici, il n'existe pas un plan stratégique national pour endiguer la corruption, mais simplement une panoplie de textes et de structures censées démontrer la volonté des autorités de lutter contre la corruption. C'est par exemple le cas du Comité National d'Ethique créé par décret n° 2001-278/PRES/PM du 05 Juin 2001 ou de la Haute Autorité de Coordination de la lutte contre la corruption créée par décret n° 2001-773/PRES/PM du 31 décembre 2001, ou du Comité de suivi des rapports et des recommandations de l'Inspection générale d'Etat créé en 2000. Mais cela n'a visiblement pas suffi à juguler la corruption. En

fait, on peut se demander s'il existe une réelle volonté politique de s'attaquer à la corruption qui gangrène le fonctionnement de l'administration publique.

7.2 Rôle de la corruption dans la consolidation ou la remise en cause des relations du pouvoir

L'une des raisons du manque de volonté à lutter sérieusement contre la corruption publique vient du fait que celle-ci a un impact réel sur les relations de pouvoir au Burkina Faso. En effet, la corruption publique semble devenue depuis l'amorce du processus de démocratisation en 1991 comme un moyen de mobiliser des soutiens politiques, ainsi que l'électorat, de construire des relations clientélistes, et renforcer la loyauté des cadres et militants du parti au pouvoir. Certains partis de l'opposition associés à la gestion du pouvoir s'adonnent également à la corruption sous prétexte de financer les campagnes électorales coûteuses, entretenir ou préserver la loyauté de leurs cadres ou militants pour éviter qu'ils ne passent du côté du parti majoritaire, etc. L'impunité qui prévaut contribue à encourager les pratiques de corruption au sein de l'ensemble de la société, où l'argent est devenu la référence suprême. Ainsi, la corruption est à l'origine de la déliquescence de la société Burkinabé sur le plan moral et éthique. Elle est également à l'origine de la neutralisation de certains partis d'opposition, du démantèlement de certains contre-pouvoirs au niveau de la presse et des médias, du mouvement syndical et même au niveau de certaines autorités coutumières, religieuses, qui devraient, en principe jouer un rôle de gardien des valeurs traditionnelles d'intégrité, de probité et d'honneur.

8 Le secteur privé

8.1 Analyse des tendances dans la propriété des patrimoines

Depuis 1990, le Burkina Faso est engagé dans un processus de libéralisation de son économie sous l'égide notamment de la Banque Mondiale et du Fonds Monétaire International. Depuis lors, le secteur privé est considéré comme devant constituer le moteur de la croissance économique du pays. C'est pourquoi il a développé une politique de promotion et de soutien au secteur privé et mis en œuvre un vaste programme de privatisation des entreprises publiques.

Mais on constate que le processus de libéralisation de l'économie s'accompagne d'un bradage du patrimoine public au profit de quelques groupes ou individus proches du pouvoir. Certains n'hésitent pas à parler de « pratiques mafieuses » qui ont permis à certains dignitaires du régime de s'enrichir et à leurs amis opérateurs économiques de renforcer leurs positions dominantes.

Les relations entre l'Etat et le secteur privé burkinabè sont souvent caractérisées par l'interpénétration qui, en réalité concerne des réseaux qui se lancent dans une course stérile pour l'enrichissement personnel au détriment d'activités créatrices et productives. Ces réseaux bénéficient de l'octroi de marchés de l'Etat ou des privatisations d'entreprises publiques et financent en retour les activités ou campagnes électorales du parti au pouvoir, quand ce ne sont pas les hommes du pouvoir eux-mêmes ou leurs proches qui créent des entreprises à qui ils octroient des marchés publics ou revendent à vil prix les entreprises publiques privatisées. Il est difficile de citer des noms, mais il est de notoriété publique que les deux principaux opérateurs économiques du Burkina entretiennent des relations intimes avec le pouvoir. Si l'un a bâti sa fortune avant de nouer des relations clientélistes avec le pouvoir qui lui ont permis de bénéficier pendant longtemps de marchés publics de l'Etat, il n'en va de même pour l'autre qui, secrétaire de bureau il y a quelques années, est devenu probablement l'opérateur économique le plus prospère actuellement du Burkina, sans doute en sa qualité de belle-mère du petit-frère du président Compaoré.

Selon le rapport 2001 du RENLAC la pratique des pots de vins en matière d'octroi de marchés publics est systématique selon les entrepreneurs. Un petit groupe d'opérateurs économiques liés au pouvoir, ou qui

constitue des bailleurs de fonds du parti au pouvoir, bénéficie quasi systématiquement des gros marchés publics ou de la protection du pouvoir par rapport à leurs pratiques frauduleuses ou anti-concurrentielles. Ces pratiques ont souvent donné lieu à des critiques de la part de la presse, de certains opérateurs économiques lésés, de la société civile et même de certains bailleurs de fonds, qui ont exigé une réforme du code des marchés publics. Mais sans véritable volonté politique, il est peu probable que la réforme des textes suffise à introduire davantage de transparence et de méritocratie dans l'octroi des marchés publics.

L'autre tendance constatée dans le secteur privé est la marginalisation des femmes. En effet, peu de femmes ont accès aux ressources productives, sauf quand elles sont liées au pouvoir. Malgré l'adoption de la réforme agraire et foncière qui prévoit une égalité entre les hommes et les femmes dans l'accès à la terre, dans la réalité les femmes sont victimes de discriminations, du fait notamment de la survivance des traditions dans la gestion du patrimoine foncier, notamment en zone rurale. Les quelques terres exploitées par les femmes sont généralement de qualité médiocre, d'aménagement difficile et de petites superficies. A titre illustratif, 6% seulement des femmes sont propriétaires de terres en zones rurales. Les femmes, du fait de la faiblesse de leurs moyens et de leur fort taux d'analphabétisme, évoluent en grande majorité dans le secteur informel (commerces et artisanat) qui n'arrive pas à leur procurer des revenus substantiels pouvant leur permettre de franchir le niveau de l'entreprise du secteur formel.

8.2 Mécanismes utilisés pour exercer le contrôle du secteur des affaires

Le contrôle de la gestion des entreprises publiques est assuré principalement par l'Inspection Générale d'Etat, chargée de vérifier l'utilisation des crédits publics et la régularité des opérations, ainsi que par la Cour des comptes, chargée notamment de contrôler les finances publiques, de juger les comptables publics et ordonnateurs, et sanctionner les fautes de gestion. Il existe d'autres mécanismes chargés de contrôler et de réguler d'une manière générale le secteur des affaires. Il en va ainsi des services de l'impôt, des douanes ou du ministère du commerce, de l'industrie et de l'artisanat. Il existe également une Commission nationale de la concurrence et une Coordination nationale de la lutte contre la fraude. Mais ces structures manquent de moyens et d'autorité réelle pour parvenir à une véritable régulation du monde des affaires. Récemment, le Groupement professionnel des industriels du Burkina a attiré l'attention de l'opinion sur l'impuissance de la Coordination nationale de lutte contre la fraude face à des fraudeurs bénéficiant de la complicité de certains politiciens.

9 Le rôle et la structure des organisations de la société civile

Le processus de démocratisation en cours au Burkina depuis 1991 a favorisé l'émergence et l'expression d'une société civile longtemps étouffée au cours des années 80 par les régimes d'exception.

9.1 Les Acteurs clés de la société civile au niveau national, régional et local.

9.1.1 Les acteurs clés de la société civile au niveau national

A l'échelle nationale la société civile regroupe des milliers d'associations ou d'organisations issues d'une dizaine de composantes : 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, associations de personnes dites marginalisées, organisations paysannes. Il existe des associations légales qui se sont créées pour promouvoir le développement économique et social de telle ou telle région, ou tel ou tel groupe social spécifique. Dans ce sens, on peut dire qu'elles défendent des intérêts régionaux, particularistes d'un groupe, d'une région. Mais ces associations sont reconnues comme légitimes du point de vue de leurs objectifs de promotion du développement. Il existe cependant des acteurs clés dotés d'une assise nationale, défendant des intérêts trans-ethniques ou non religieux, qui oeuvrent à la promotion du développement économique ou social et de la gouvernance démocratique. Parmi ces acteurs clés de la société civile figurent :

- la presse et les médias, qui jouent un rôle important dans l'information en vue de susciter l'éveil, la prise de conscience, la formation et l'éducation des populations, contribuer à l'approfondissement du processus démocratique en demandant des comptes aux pouvoirs publics et en les obligeant à s'améliorer, et instituer des espaces de dialogue démocratique sur des questions essentielles du développement et de la gouvernance démocratique ;
- les syndicats qui, en plus de la défense des intérêts moraux et matériels des travailleurs, sont des cadres privilégiés pour le développement d'une culture citoyenne au sein des travailleurs, et constituent un réel contre-pouvoir face au gouvernement et au secteur privé ;

- les ONG de développement, qui s'investissent dans la promotion du développement humain, de la bonne gouvernance, de la décentralisation, la lutte contre la pauvreté, et le VIH/SIDA, sur toute l'étendue du territoire, avec une forte concentration dans les régions du Nord, du Centre Nord et de l'Est ;
- les mouvements de défense des droits humains, de promotion de la démocratie, qui sont des acteurs clés du processus de démocratisation ;
- les groupes religieux, qui œuvrent à la promotion du bien être physique, social et spirituel de populations ;
- les organisations féminines, qui militent pour la promotion de la femme et la défense de ses droits. Elles ont pour mandat de :

En ce qui concerne les syndicats, leur rôle dans le processus de démocratisation est ambivalent. En effet, d'un côté, les syndicats se sont toujours opposés aux dictatures, aux restrictions gouvernementales aux libertés publiques depuis l'indépendance. Ainsi, les syndicats sont à la base du soulèvement populaire du 3 janvier 1966 contre le régime autoritaire de la I^{re} République, à la base des grèves de 1975 qui ont empêché le général Lamizana de réaliser son projet d'instauration d'un parti unique au Burkina, des résistances sociales contre le régime révolutionnaire au milieu des années 80, de l'opposition aux abus et arbitraires des différents régimes, etc. Mais de l'autre, on constate que les syndicats ont aussi déstabilisé des régimes constitutionnels plus ou moins démocratiques, empêché l'adoption de réformes souvent nécessaires, etc. C'est que le mouvement syndical burkinabè est très politisé et souvent écartelé entre une aile modérée plutôt encline à dialoguer avec le gouvernement et une aile radicale, révolutionnaire, qui se manifeste davantage par son refus du compromis, et parfois du dialogue. Actuellement, le mouvement syndical burkinabè est dominé par cette aile radicale, qui se réclame du syndicalisme révolutionnaire, voire marxiste-léniniste, et s'oppose à la libéralisation économique du pays, et parfois à l'expérience démocratique en cours qu'ils qualifient de « démocratie bourgeoise ».

9.1.2 Les acteurs clés de la société civile au niveau régional et local

Au niveau régional et local, la société civile est essentiellement constituée de près de 12000 organisations paysannes et organisations communautaires de base, réparties dans les 8000 villages du Burkina. Il s'agit d'associations créées librement au niveau local par des groupes de jeunes, de femmes, d'agriculteurs, d'éleveurs, d'artisans et autres, dans le but de promouvoir le développement économique, social et culturel des communautés à la base. Malgré leur nombre impressionnant, elles sont probablement les organisations les moins influentes de la société civile, en raison de leur faible poids politique, de l'analphabétisme de la plupart de leurs membres, et de leur cantonnement dans l'univers restreint de leur communauté de base. Mais elles constituent de plus en plus un canal d'apprentissage, d'information et de mobilisation des populations au niveau régional et local autour de leurs droits.

De plus existe-il au Burkina un seul barreau des avocats (qui comporte une centaine de membres), ainsi que d'autres ordres professionnels

notamment dans la santé, la presse et les médias, l'architecture, la comptabilité, etc. créés pour la plupart d'entre eux au début des années 90. Mais ils jouent un rôle négligeable dans la société civile burkinabè, et dans le processus de démocratisation en tant qu'acteur collectif, ou en tant que groupement, à la différence de ce qui se passe dans d'autres pays. Plusieurs facteurs expliquent cela, au nombre desquels leur caractère assez récent, lié notamment à la libéralisation politique du début des années 90, le faible nombre des membres, la « neutralisation » politique de ces ordres professionnels dirigés par des responsables proches du pouvoir, ou peu soucieux de s'engager dans la lutte pour la démocratie, etc.

9.2 Les OSC comme agents du changement pour la réduction de la pauvreté, la promotion des droits humains et l'égalité entre les sexes

Les organisations de la société civile, à travers des composantes spécifiques, jouent un rôle essentiel pour la réduction de la pauvreté, la promotion des droits humains et de l'égalité entre les sexes.

9.2.1 La réduction de la pauvreté

Elles bénéficient d'un avantage comparatif sur les actions publiques, dans la mesure où elles parviennent à mieux cibler leurs actions sur les pauvres et mieux répondre aux besoins des populations les plus démunies. Les ONG, qui se sont spécialisées dans les actions de proximité en matière de réduction de la pauvreté, ont accumulé un savoir-faire et une grande expérience sur le terrain. Certaines d'entre elles ont défini des méthodes novatrices et participatives dans la conception, la mise en œuvre et le suivi-évaluation des projets et programmes de réduction de la pauvreté, et considèrent à juste titre que les populations pauvres doivent être traitées comme des acteurs économiques et sociaux à part entière et non comme des bénéficiaires passifs. Elles contribuent à l'organisation des populations à la base, en particulier les plus défavorisées, en puissants groupes à même d'influencer les politiques publiques, de participer aux activités économiques et sociales et d'accéder aux ressources publiques. À l'étape actuelle, seules les organisations basées dans la capitale peuvent exercer cette influence au niveau politique pour la réduction de la pauvreté car ayant accès à l'information. Celles qui sont localisées dans les provinces, donc intervenant directement sur le terrain n'ont pas accès à l'information et par conséquent influent peu sur la stratégie nationale de réduction de la pauvreté. Les organisations de la société civile sont, en définitive, des agents déterminants du changement pour la réduction de la pauvreté. Mais il convient de renforcer les mécanismes de concertation entre elles afin que leur rôle soit plus efficace et efficient.

Au temps de l'écriture de cet étude, le gouvernement n'a pas encore formulé et adopté une stratégie définitive nationale de lutte contre la corruption. Il y a cependant des mesures éparses qui ont été prises, le plus souvent sous la pression des bailleurs de fonds, ainsi qu'une étude qui a été faite par des consultants avec l'appui du PNUD, et la mise en place d'une Haute autorité de lutte anti-corruption qui a été installée fin avril 2003.

9.2.2 La démocratisation

Les organisations de la société civile, en particulier les associations de défense des droits humains, les syndicats, la presse et les médias et les ONG de promotion de la démocratie et de la bonne gouvernance, jouent un rôle positif dans le processus démocratique en jouant un rôle de contre-pouvoir face aux dérives autoritaires de l'Etat ou du parti au pouvoir, un rôle d'information, de formation et d'éducation aux principes et valeurs démocratiques. A ce titre, elles figurent parmi les organisations les plus influentes de la société civile sur le plan politique. Certaines d'entre elles ont une assise nationale ; d'autres sont implantées seulement dans la capitale. Au cours de ces dernières années, la société civile organisée dans le mouvement de lutte contre l'impunité constitué au lendemain de l'assassinat du journaliste Norbert Zongo, a joué un rôle très important dans le processus de démocratisation au Burkina, en protestant contre l'impunité, les dysfonctionnements de la justice et le caractère superficiel de la démocratie burkinabè. Ce mouvement protestataire est en partie à l'origine des récentes réformes politiques et institutionnelles qui ont permis au pays d'enregistrer des progrès démocratiques.

9.2.3 La promotion des droits humains

Il existe plusieurs organisations de défense et de promotion des droits humains, qui oeuvrent à la promotion, à la protection et à la défense des droits humains au Burkina Faso. Ces organisations dénoncent de façon récurrente l'impunité dont bénéficient les dignitaires du régime et les différentes atteintes aux droits humains constatés dans le pays. Elles sont essentiellement concentrées dans la capitale. La plus dynamique est sans conteste le Mouvement Burkinabé des Droits de l'Homme et des Peuples (MDHP). Implanté dans toutes les provinces du pays, cette organisation a réussi à imposer son leadership au sein de la société civile burkinabè, et à devenir un véritable contre-pouvoir face à l'Etat ; au point où il est lui souvent reproché, à tort ou à raison d'être politisée, et de se comporter comme un parti d'opposition. En fait, les relations entre le MDHP et le pouvoir n'ont cessé de se dégrader depuis que ses leaders ont constitué aux côtés d'autres organisations de la société civile et des partis de l'opposition un collectif pour dénoncer les violences et bavures policières, et réclamer la vérité et la justice sur les crimes économiques et de sang, ainsi qu'une refondation démocratique du régime en place.

9.2.4 L'égalité entre les sexes

Il existe de nombreux instruments juridiques au Burkina qui consacrent l'égalité entre les sexes et condamnent toutes formes de discrimination basées sur le sexe. Dans le même sens, l'Etat tout comme de nombreuses organisations de la société civile ont fait de la promotion de la femme une composante essentielle des politiques, programmes, et projets de développement. Malgré ces efforts, les inégalités fondées sur le sexe ainsi que les discriminations contre les femmes persistent dans divers domaines, en raison de la persistance des mentalités rétrogrades : accès à l'éducation, à la santé, aux ressources productives (terre, crédit, etc.), accès aux postes électifs ou de décision, etc. Aussi, de nombreuses organisations de la société civile, en particulier des organisations féminines, oeuvrent à promouvoir le changement pour l'égalité entre les sexes.

Dans les centres urbains, les organisations féminines grâce à leur plaidoyer, ont réussi à faire adopter des mesures de discrimination positive dans le domaine de l'éducation en faveur des jeunes filles. Elles tentent également au niveau des autorités politiques et des responsables de partis politiques de promouvoir une meilleure représentation des femmes dans les listes de candidatures et dans les postes de décision. Elles travaillent aussi à diffuser et faire respecter en milieu rural les textes juridiques qui consacrent l'égalité entre les sexes et combattent les discriminations contre les femmes, à promouvoir des activités génératrices de revenus en faveur des femmes, etc.

9.2.5 Possibilités et Obstacles au développement d'une société civile plus dynamique et plus forte

La société civile burkinabè bénéficie de nombreux atouts et potentialités, parmi lesquelles la densité et la richesse variée du tissu associatif. Il existe en effet dans le pays plusieurs milliers d'associations, de groupements villageois et d'organisations non gouvernementales, dont les actions ont débouché sur des acquis indéniables dans le domaine du développement économique et social et dans le domaine de la gouvernance démocratique. 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 de contre-pouvoir et de garantie contre les éventuelles dérives 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 proposition et élément de contre-pouvoir.

L'attention particulière dont la société civile bénéficie de la part des pouvoirs publics constitue aussi un atout non négligeable. Depuis l'amorce du processus démocratique burkinabè, la société civile est en effet régulièrement associée aux instances consultatives ou régulatrices par le gouvernement. En d'autres termes, il existe de la part de l'Etat, une disposition à associer la société civile à la gestion des affaires publiques. Il revient dès lors à la société civile de saisir cette opportunité pour ce faire entendre et peser de tout son poids en faveur de la bonne gouvernance, à la fois sur le plan économique, social et politique.

Malgré les atouts et potentialités dont elle dispose, la société civile burkinabè est confrontée à de nombreuses déficiences et contraintes qui entravent son développement, parmi lesquelles on peut citer :

- la pénurie de ressources matérielles et financières, et de ressources humaines compétentes, qui empêchent la plupart de ses membres de remplir efficacement leurs missions. La pauvreté générale qui sévit dans le pays ne permet pas en effet à la société civile d'extraire, de collecter de son environnement, les ressources nécessaires à la mise en œuvre de leurs objectifs.
- l'emprise de l'Etat sur les différents secteurs sociaux et économiques, qui génère une bureaucratie lourde et tatillonne, et entrave le fonctionnement optimal de la société civile burkinabè, en particulier des ONG de développement.

- les pesanteurs sociologiques liées à l'existence de pratiques et valeurs culturelles en porte-à-faux avec les principes de la gouvernance démocratique ; elles contribuent à limiter l'efficacité de la société civile et l'impact de la mobilisation citoyenne des populations.
- la faible capacité organisationnelle de la société civile. Celle-ci est en effet émiettée, et ne parvient pas à transcender ses clivages, divisions et divergences d'intérêt pour parvenir à une synergie d'action ou pour se poser en interlocuteur crédible face à l'Etat.
- la concentration des organisations les plus influentes dans les villes, et la faible influence politique de la société civile rurale
- l'absence d'implication réelle de la société civile à la prise des décisions stratégiques prises par l'Etat, l'incapacité de la société civile à peser réellement et efficacement sur les politiques de l'Etat, en dépit du discours officiel sur la nécessité de la participation de la société civile
- les risques d'amalgame entre action citoyenne et activisme politique : la tentation pour certaines organisations de la société civile de se substituer aux partis d'opposition, ainsi que la tentation pour certains partis ou hommes politiques d'instrumentaliser la société civile ;
- le manque de démocratie interne et le non respect des principes de bonne gouvernance à l'intérieur même de la société civile.

9.3 Une société civile majoritairement urbaine

A l'étape actuelle de l'évolution de la société civile, la majorité des organisations qui la compose reste essentiellement concentrée dans la capitale. Tous les grands réseaux, collectifs et les organisations ayant une certaine notoriété sont basés dans la capitale Ouagadougou. Les faiblesses de la structuration et de l'organisation de la société civile pourraient expliquer cet état des faits. On constate que seules les organisations présentes dans la capitale font l'objet de sollicitation lorsqu'on parle de société civile, alors qu'elles ne traduisent souvent que les préoccupations et intérêts des citoyens alors que 70 à 80% des habitants vivent en milieu rural au Burkina Faso.

Mais il existe une société civile rurale, même si par rapport aux organisations présentes en ville et qui interviennent dans l'espace public, son mode d'expression et d'intervention est différent. Cette société civile rurale est composée des associations de développement qui regroupent les mutuelles ou associations d'entraide, des groupements pré-coopératifs, des coopératives (au nombre de 1200 réparties dans les 8 000 villages du Burkina) et des organisations faitières (au nombre de 20). Cependant, en termes politiques, la société civile rurale influe peu sur la marche des affaires publiques, parce qu'elle reste enfermée dans l'univers restreint des communautés de base, et n'a pas vraiment de poids politique.

Mais de plus en plus, on assiste à l'émergence en milieu rural d'un ensemble d'organisations dont l'indépendance s'affirme dans la recherche de solutions aux problèmes de développement. Issues pour la plupart des sociétés traditionnelles, ces organisations ont été fortement encadrées par l'Etat ou les ONG après la sécheresse de 1973 avant de s'affirmer comme interlocuteur incontournable dans le développement du monde

rural. Il reste que la participation des populations rurales au pouvoir, aux affaires publiques et à la vie juridique reste très marginale, et se résume souvent à quelques opérations de votes réalisées de manière propagandiste et clientéliste. Il n'en demeure pas moins que les ONG, les organisations paysannes et les organisations communautaires de base ont constitué un canal d'apprentissage, d'information, de communication et de mobilisation en zone rurale. Ainsi, face aux interventions de l'Etat, souvent éloignées des préoccupations des populations rurales, celles-ci ont appris peu à peu à percevoir et à concevoir leur propre stratégie en utilisant des formes de résistances pour s'affranchir de la tutelle étatique.

9.4 L'application des lois et règlements relatifs à la liberté d'association affecte les groupes d'intérêt organisés

Toutes les associations, de quelque nature qu'elles soient, sont régies par la loi n°10/92/ADP du 15 décembre portant liberté d'association. Celle-ci dispose que les associations se forment librement et sans autorisation administrative au préalable. Toutefois, elles ne jouissent de la capacité juridique que dans les conditions prévues par la loi et qui sont relatives aux formalités de constitution et à la déclaration de leur existence. Cette loi est très libérale, garantit la liberté d'association, et ne pose pas d'obstacles au fonctionnement démocratique de la société civile burkinabè, à condition que celle-ci inscrive ses actions dans le cadre légal en vigueur.

9.5 Le rôle potentiel des stations de radio locale dans le processus de démocratisation

Avec le processus de démocratisation amorcé en 1991, le Burkina Faso a libéralisé le secteur de l'information et de la communication. En effet, la constitution de juin 1991 dispose en son article 8 que « les libertés d'opinion de presse et le droit à l'information sont garantis. Toute personne a le droit d'exprimer et de diffuser ses opinions dans le cadre des lois et règlements en vigueur ». Aussi, le code de l'information adopté en 1992 et révisé en 1993 va ouvrir le secteur des médias audiovisuels au secteur privé. Il en a résulté la création d'une multitude de radios privées. Au 1er juin 2002, le parc radiophonique de la bande FM au Burkina Faso était estimé à 65 stations dont 5 relais de radios internationales comme Raïo France Internationale, la BBC et la Voix de l'Amérique. Quant à la presse écrite aussi bien privée que publique, le Conseil supérieur de l'Information dénombre 144 journaux, évoluant dans les domaines suivants : information générale, journal d'opinion, satire, sport, culture, faits divers, information spécialisée, religion, annonces, économie/finances, cinéma et audiovisuel, culture, art et tourisme, etc. En ce qui concerne la périodicité, on compte parmi ces journaux des quotidiens, des hebdomadaires, des bi-hebdomadaires, des mensuels. Beaucoup de ces journaux ne paraissent pas régulièrement ou plus du tout, et ne sont pas viables économiquement en raison de la faiblesse du nombre de lecteurs potentiels (le pays étant analphabète à près de 70%) et du faible potentiel en matière de publicités ou d'annonces. Cela rend la presse vulnérable aux pressions du pouvoir et des puissances d'argent. La question de la distribution est préoccupante, la messagerie n'étant pas encore

développée au Burkina. Comme la plupart des villes africaines, on rencontre beaucoup de vendeurs à la criée sur les grandes voies et particulièrement au niveau des feux tricolores, et quelques kiosques à journaux.

La presse et les médias burkinabè s'acquittent honorablement de leur mission fondamentale, à savoir éduquer et susciter un éveil des consciences par rapport aux grands problèmes liés au développement dans ses différentes dimensions. A cela s'ajoute la mission traditionnelle qui est de diffuser l'information sans entrave ni déformation en vue de permettre au public de se forger une opinion juste. Dans un pays où le taux d'alphabétisation n'excède pas 30%, le rôle des médias audiovisuels, en particulier dans les langues locales est très important. Ils contribuent à l'approfondissement du jeu démocratique à travers l'éducation, la formation et la sensibilisation des populations analphabètes.

Mais dans la mise en œuvre de leurs missions, la presse et les médias burkinabè souffre de nombreuses insuffisances, parmi lesquelles les déficiences de la formation professionnelle technique et déontologique des journalistes et animateurs. Le constat est que beaucoup de personnes sont venues à la profession, souvent par nécessité d'avoir un gagne-pain que par vocation. Il existe certes un département de l'université qui forme des journalistes, mais la grande majorité de ceux qui travaillent aujourd'hui dans la presse et les médias burkinabè n'ont pas bénéficié d'une formation professionnelle adéquate. Par ailleurs, l'absence d'organe de régulation crédible de la presse écrite et des médias audiovisuels (en dehors des campagnes électorales) fait que des atteintes à la déontologie du métier se multiplient et restent impunies. Le monde de la presse et des médias est conscient de ces lacunes. Des initiatives sont en cours pour y remédier, mais il n'existe pas de véritable volonté politique de l'Etat d'accompagner ces initiatives pour parvenir à une presse et des médias libres, indépendants, et forts.

10 La participation des pauvres

10.1 Les relations de pouvoir à tous les niveaux de la société qui ont un effet sur les chances de participation des pauvres

D'une manière générale, les pauvres, qui sont notamment des paysans et des femmes, sont dans une situation de domination et de dépendance qui ne leur donne pas la possibilité de participer pleinement à la prise de décisions qui les affectent. Dans les zones rurales où subsiste encore la tradition, les paysans évoluent dans un environnement socio-culturel qui ne favorise pas leur participation citoyenne. Ils continuent en effet à se référer moins à l'Etat qu'aux coutumes et cultures « parochial » qui régissent leur participation à la communauté locale, en tant que sujets devant obéir à des anciens ou des chefs censés prendre les décisions qui engagent la communauté à leur place. Cela est surtout vrai dans les régions où les chefferies constituent une institution politique puissante. Quant aux femmes, la persistance de traditions et de représentations sociales qui font d'elles des « cadets sociaux », des individus qui n'ont pas le droit à la parole et qui doivent être soumis aux hommes entrave également leur pleine participation politique.

Les chances de participation des pauvres, qu'il s'agisse de paysans ou de femmes, ne seront élevées que s'ils s'affranchissent de leur tutelle, en s'organisant davantage, en se regroupant dans des associations diverses dans lesquelles ils apprendront à se prendre progressivement en charge à travers l'information, la formation, l'élaboration et la mise en œuvre de projets divers, et à développer une citoyenneté active. C'est dans ce sens qu'il convient de renforcer les capacités institutionnelles des milliers d'organisations de la société civile rurale et des organisations féminines qui oeuvrent sur le terrain à réduire la pauvreté.

Par ailleurs, la mise en œuvre du programme national de développement rural décentralisé et l'approfondissement même de la politique de décentralisation à travers la création prochaine des communes rurales sont de nature à accroître les chances de participation citoyenne des pauvres au niveau local. Mais cela ne pourra se produire que si l'Etat transfère effectivement les ressources nécessaires au fonctionnement des communes rurales, avec l'appui des partenaires au développement.

10.2 Groupes systématiquement favorisés ou discriminés

Il n'existe pas de politique systématique de favoritisme ou de discrimination de l'Etat envers certains groupes sociaux. La cohésion sociale au Burkina est assez remarquable. Les différentes communautés ethniques et religieuses coexistent pacifiquement, et le pouvoir prend soin de respecter les grands équilibres régionaux, qu'il s'agisse de l'allocation des ressources ou de la nomination aux postes stratégiques de l'Etat. Pour autant, on ne peut pas dire qu'il n'existe pas de pratiques discriminatoires plus ou moins conscientes dans la gestion des affaires publiques. En outre, certaines régions comme le Nord ou l'Ouest (Bobo-Dioulasso) se plaignent, à tort ou à raison, d'être marginalisées dans la politique de développement. Par ailleurs, certains groupes d'individus, souvent liés au pouvoir semblent bénéficier de faveurs dans l'accès aux ressources, postes et marchés de l'Etat. L'enjeu pour eux est d'assurer la permanence au pouvoir du régime Compaoré, afin de continuer à monopoliser et contrôler les circuits d'affaires aux fins de renforcer leur base économique. Les terrains favorisés sont les marchés publics, les affectations de personnel ainsi que les nominations, la gestion des parcelles, les crédits bancaires, la réalisation des infrastructures socio-économiques, les missions à l'étranger, les formations et les stages des agents, la gestion de l'information, etc.

Cette situation a abouti à l'émergence d'une catégorie de nouveaux riches dont la prospérité contraste avec la pauvreté qui ne cesse de s'aggraver dans le pays. Il en résulte donc une aggravation des inégalités sociales, des frustrations diverses de nature à renforcer l'incivisme.

10.3 Risques sérieux que la discrimination ou le favoritisme de certains groupes conduisent à des conflits armés ou à une violence plus accrue entre les différents ethnies et groupes au Burkina Faso ?

Pour autant, on ne peut soutenir qu'il existe un risque sérieux d'irruption de la violence entre communautés au Burkina. L'Etat doit cependant faire un effort pour aboutir à un développement économique et social plus équilibré et plus harmonieux entre les régions du pays, et réduire les disparités entre villes et campagnes. Une politique d'aménagement du territoire est en cours, mais celle-ci tarde à produire ses effets sur le terrain.

Par ailleurs, la classe politique doit faire effort pour renoncer à la tentation de la mobilisation sur une base ethnique. Certes, l'ethnicité ne constitue pas une variable dominante dans la vie politique au Burkina, mais certains hommes politiques n'hésitent pas à manipuler les sentiments ethniques en période de campagne ou à mobiliser les cadres de telle ou telle région sous prétexte de promouvoir le développement économique et social de ces régions. Cela peut conduire à des pratiques discriminatoires et d'exclusion susceptibles de menacer la cohésion sociale au Burkina.

11 Le rôle des bailleurs de fonds

11.1 Rôle des bailleurs de fonds et du système international

L'aide publique au développement (APD) est l'une des sources essentielles de financement du développement du Burkina Faso, en moyenne plus de 80% du programme des investissements publics. Ce qui illustre la grande dépendance externe du pays, et le rôle crucial des bailleurs de fonds au Burkina. L'APD repose sur deux sources de financement essentielles : l'aide multilatérale et l'aide bilatérale. Les ONG constituent également une source de financement non négligeable. L'aide multilatérale constitue depuis 1998 la première source de financement. Cette aide multilatérale provient pour 52% des institutions du système des Nations Unies (y compris la Banque Mondiale et le FMI), et pour 48% d'autres institutions multilatérales de financement dont principalement l'Union européenne, la Banque Africaine du Développement. Grâce à l'initiative PPTE (Pays pauvres très endettés), le Burkina pourra réduire le service de sa dette extérieure envers les créanciers bilatéraux et multilatéraux. Les ressources ainsi dégagées seront affectées à l'exécution des programmes prioritaires et aux services sociaux de base, conformément au Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP). En effet, comme dans beaucoup de pays africains, les programmes d'ajustement structurels mis en œuvre au Burkina depuis 1990 avec le soutien des bailleurs de fonds n'ont pas empêché l'aggravation de la pauvreté des populations. C'est pourquoi le gouvernement a adopté en 2000 le CSLP avec l'appui de la communauté internationale.

11.2 Influence des bailleurs de fonds sur le processus de distribution du pouvoir

Tirant des leçons du bilan mitigé des programmes d'ajustement structurel, les bailleurs de fonds insistent aujourd'hui sur la nécessité de l'appropriation des politiques et de la participation de la société civile. Sous la pression des bailleurs de fonds, le gouvernement s'est engagé à associer davantage la société civile dans le processus de relecture du CSLP. Des efforts sont également menés pour améliorer la gestion budgétaire de l'Etat, en vue de promouvoir une plus grande transparence, le principe de l'obligation de rendre des comptes, et assurer une allocation budgétaire conséquente aux secteurs sociaux. A cela il faut ajouter les pressions exercées sur le gouvernement en vue d'une lutte plus efficace contre la

corruption publique. Tout ceci est de nature à renforcer l'efficacité de la lutte contre la pauvreté, en faveur notamment des groupes pauvres.

Les actions menées par les bailleurs de fonds dans les domaines de l'éducation et de la santé peuvent, par ailleurs, promouvoir une distribution du pouvoir plus équilibrée dans la société en faveur des pauvres, qui ont des difficultés d'accès aux services sociaux de base. Des efforts particuliers sont encore nécessaires en vue d'intensifier le dialogue sur les politiques et la mobilisation des ressources, d'harmoniser les concepts et les démarches opérationnelles et d'identifier les activités les plus pertinentes dans le domaine de l'éducation, de la santé et de la pauvreté en générale à travers l'accès aux services sociaux de base. Aussi, ces actions doivent continuer à être dirigées vers les associations de base oeuvrant dans ces domaines en vue de toucher de manière plus pragmatique les populations cibles.

12 La paix et la sécurité

La situation géographique du Burkina Faso, pays pauvre et enclavé, entraîne sa dépendance vis-à-vis de ses voisins et particulièrement la Côte d'Ivoire, où résident au moins 3 millions de Burkinabè. Ces dernières années, les relations politiques entre le Burkina et la Côte d'Ivoire se sont dégradées, en particulier avec l'actuel président ivoirien. Le Burkina est en effet accusé à tort ou à raison de soutenir la rébellion qui contrôle la moitié Nord de la Côte d'Ivoire. D'une manière générale, ces dernières années, le Burkina a souvent été accusé d'être mêlé à de nombreux conflits dans la sous-région (Libéria, Sierra Leone), et de favoriser le trafic d'armes dans la sous-région. Une mission d'enquête diligentée par le Conseil de sécurité s'était même rendu dans le pays. En ce qui concerne l'intervention au Libéria, le gouvernement burkinabè avait reconnu officiellement l'envoi de 700 hommes en appui au régime de Charles Taylor, et le 30 Décembre 2000, le rapport de l'instance de surveillance des sanctions contre l'Angola désignait le Burkina comme « un pays d'opérations essentielles » pour l'UNITA. Il est cependant difficile de savoir la réalité des accusations qui pèsent sur le Burkina en ce qui concerne les autres conflits. Une chose est néanmoins sûre : la nature du régime, la centralisation du pouvoir au sommet de l'Etat, l'absence de réels contre-poids au pouvoir présidentiel et la relative marginalisation du parlement en ce qui concerne les questions de sécurité et de l'armée ne favorisent pas l'information et la transparence en la matière.

Au plan interne, compte tenu de la cohésion sociale et de la coexistence pacifique entre les différentes communautés, il n'existe pas de conflits majeurs entre elles. Il faut cependant souligner l'émergence de conflits plus ou moins graves liés à des problèmes fonciers ou d'accession à la chefferie traditionnelle, coutumière et à des problèmes de mariage (cas de vol de femmes). Les conflits opposant les éleveurs et les agriculteurs dans certaines régions du pays conduisent souvent à des affrontements meurtriers. Ces conflits portent souvent sur l'appropriation de terres fertiles ou le contrôle des pâturages.

13 Perspectives : évolution du rôle des acteurs et des rela- tions de pouvoir

Selon l'étude nationale prospective « Burkina 2025 » publiée en octobre 2002, les Burkinabè en majorité aspirent à une réduction sensible, voire à une élimination de la pauvreté. Ils préconisent pour cela la création d'emplois rémunérateurs ou d'activités génératrices de revenus, la promotion de l'autosuffisance alimentaire et le renforcement de la solidarité nationale. En ce qui concerne la gouvernance, ils aspirent à l'émergence d'un Etat assurant l'éducation et la santé, la défense des droits et des intérêts des citoyens, un Etat assurant un rôle de superviseur et d'arbitre, ainsi que la transparence dans la gestion des affaires publiques. Ils rêvent d'un pays où règnent la démocratie, la stabilité politique, la paix sociale et la concorde nationale. Ils proposent pour cela la concertation et le dialogue entre les acteurs concernés ainsi que le respect des principes démocratiques. En ce qui concerne l'administration et la justice, ils aspirent à une administration plus proche des administrés, favorisant le développement local et dans laquelle le pouvoir de décision est accordé aux populations locales, ainsi qu'à une justice crédible et équitable, indépendante et transparente, compétente, décentralisée et accessible à tous. Pour réussir le processus de décentralisation administrative, ils préconisent une bonne mobilisation et exploitation des ressources locales et nationales, la sensibilisation et la responsabilisation par la concertation entre partenaires centraux et locaux, un équipement des villages en infrastructures de base, un renforcement et une accélération du processus de décentralisation. Quant à la justice, ils proposent comme stratégies la lutte contre la corruption et le respect de la déontologie du métier, l'accessibilité physique et financière de la justice, l'amélioration des conditions de travail des magistrats, l'éducation civique des populations.

Mais ces visions d'avenir se heurtent aux tendances lourdes qui structurent les relations de pouvoir au Burkina, façonnées par un environnement socioculturel et politique comportant bien de facteurs défavorables. Malgré les transformations sociales qui se produisent dans la société burkinabè, les cultures traditionnelles locales ont encore de beaux jours devant elles. Les inégalités sociales et les relations de pouvoir issues de la société traditionnelle n'auront pas disparues à moyen terme. Au sein même de l'Etat moderne, les relations de pouvoir entre les acteurs clés de la vie nationale tourneront à l'avantage de l'exécutif, en particulier du pouvoir présidentiel, en raison de la faiblesse des contre-pouvoirs

politique véritables au niveau institutionnel. On ne voit pas pour le moment ce qui pourrait remettre en cause la mainmise du pouvoir présidentiel sur le parlement aussi bien que sur le judiciaire, surtout dans la perspective d'un troisième mandat consécutif du président Compaoré, en dépit de la lettre et de l'esprit de l'article 37 de la constitution, qui limite à deux le nombre de mandats présidentiels possibles. Certes, le président Compaoré ne s'est pas encore déclaré candidat, mais si l'on s'en tient aux interprétations constitutionnelles de ses proches, tout porte à croire que la limite fixée par l'article 37 de la constitution sera contournée.

Le Président du Faso n'a pas le pouvoir de réviser la constitution par décret. Il a cependant le pouvoir d'initiative en matière de révision de la constitution, c'est-à-dire qu'il peut déposer un projet de loi de révision ; mais il appartient en définitive à l'Assemblée de se prononcer sur le principe de la révision et sur le texte modificatif de la constitution. Mais bien que cette interprétation soit contestée par une partie des juristes, il semble que le Président ait le pouvoir de contourner l'Assemblée et de proposer directement au peuple l'adoption par référendum du texte modifiant la constitution. Compte tenu du poids de l'analphabétisme des populations qui favorise leur manipulation politique et idéologique, et de la prépondérance du pouvoir présidentiel, il y a de fortes chances que tout texte soumis au référendum par le Président soit adopté.

L'article 37 de la constitution, à l'instar des autres dispositions de la constitution, peut être révisé par le parlement si un projet de révision est déposé par le Président du Faso, par la majorité des membres de l'Assemblée nationale ou par une fraction du peuple représentant au moins 30,000 citoyens ayant le droit de vote. Mais en ce qui concerne la controverse sur l'applicabilité de l'actuel article 37 (notamment la clause limitative du nombre de mandats présidentiels), elle ne pourra être tranchée que par le vote d'une loi constitutionnelle (interprétative) par l'Assemblée ou par décision du Conseil constitutionnel, habilité à interpréter la constitution.

En ce qui concerne la nomination des juges des juridictions supérieures (il n'y a plus de Cour suprême, mais trois juridictions supérieures que sont la Cour de cassation, la Cour des comptes et le Conseil d'Etat) et des juridictions inférieures, la constitution dispose que :

- le Conseil supérieur de la magistrature, (présidé par le Président du Faso, avec pour vice-président le ministre de la Justice) fait des propositions sur les nominations et les affectations des magistrats du siège des juridictions supérieures, et sur celles des premiers présidents des cours d'appel
- le Conseil donne son avis sur les propositions du ministre de la justice sur les nominations des autres magistrats du siège
- Quant aux magistrats du parquet, ils sont nommés et affectés sur proposition du ministre de la justice

On voit donc que le Conseil supérieur de la magistrature, qui est l'organe de régulation du corps de la magistrature n'émet que des propositions et des avis. Mais le Président du Faso et le ministre de la Justice qui dirigent le Conseil et nomment en définitive les magistrats aux différents postes, ne sont pas tenus de suivre ces avis et propositions. Par ailleurs, il faut

préciser que la majorité des membres du Conseil supérieur de la magistrature sont nommés par le pouvoir exécutif. C'est dire que le pouvoir exécutif, peut parfaitement, par le biais des nominations influencer le cours de la justice. Compte tenu de la politisation qui affecte la justice burkinabè depuis près de 20 ans, on constate qu'en pratique, la plupart des hautes fonctions de la magistrature sont occupées par des magistrats proches du pouvoir. De même, les dossiers sensibles sont affectés à des magistrats loyaux vis-à-vis du pouvoir. Sans que le pouvoir exécutif n'ait besoin de donner des instructions précises, ces magistrats savent ce qu'ils doivent faire pour rester loyaux envers le pouvoir, et désamorcer toutes les affaires qui peuvent éclabousser le pouvoir.

Il faut cependant reconnaître que le renforcement de la société civile à la faveur de la crise sociopolitique qui a secoué le pays ces dernières années ainsi que l'émergence d'une opposition parlementaire plus ou moins consistante au sein de l'hémicycle constituent pour le pouvoir présidentiel un contrepoids non négligeable. Mais cela n'est pas de nature à constituer un obstacle réel à l'hégémonie du président du Faso tant sur la vie politique que sur les autres pouvoirs constitutionnels tel que le parlement dominé par un parti majoritaire à la dévotion du président Compaoré. Pour sa part, le pouvoir judiciaire aura toujours du mal à affirmer son indépendance réelle et à l'assumer, ne serait-ce que pour des raisons d'ordre institutionnel, liées notamment au « cordon ombilical » qui existe entre l'exécutif et le pouvoir judiciaire à travers le ministère de la justice, le parquet et le Conseil supérieur de la magistrature présidé par le Président du Faso. Cependant, la mise en œuvre du Plan d'action de la justice avec l'appui des partenaires au développement pourrait, à terme, améliorer la qualité des prestations de l'appareil judiciaire et accroître sa crédibilité.

Dans le contexte actuel de son évolution marquée par un processus de renforcement de ses capacités, la société civile burkinabè sera de plus en plus appelée à jouer un rôle central et capital dans la promotion de la bonne gouvernance et de la démocratie. Le fait que l'Etat et les partenaires au développement soient d'accord sur la nécessité de renforcer l'appropriation des politiques par un dialogue des politiques avec la société civile constitue un atout majeur pour l'émergence de la société civile comme acteur stratégique de la gouvernance. Pour le moment, l'instauration de ce dialogue reste un peu timide. Mais le fait que les organisations de la société civile, conscientes de leur rôle cherchent à élaborer des mécanismes de concertation, augure de leur volonté d'influer sur les politiques de développement. A cet effet, la conduite d'une étude sur les compétences et les potentialités de la société civile burkinabè et le renforcement de ses capacités, ainsi que l'organisation en décembre 2002 du forum national de la société civile par le Centre pour la Gouvernance Démocratique (CGD) constitue un pas très important dans ce processus de concertation. La mise en œuvre des résultats de ce forum permettra à la société civile de se donner les compétences et les moyens pour accroître et améliorer sa contribution à la promotion de la démocratie et de la bonne gouvernance. Cependant, elle devra faire preuve de crédibilité et d'efficacité en cultivant son indépendance et en faisant jouer également en son sein les principes tels que le fonctionnement démocratique, la transparence, le sens de la mesure et l'honnêteté.

Recommandations

Il est certain que le poids de l'analphabétisme qui touche plus de 70% de la population burkinabè ainsi que la mauvaise santé de cette population constituent un obstacle à une démocratie viable. L'ignorance, l'absence d'éducation civique, la maladie favorise la dictature, ainsi que toutes les manipulations, entrave le développement du capital social, l'expression des préoccupations réelles des populations, l'obligation de rendre compte des dirigeants, etc. Des interventions efficaces dans le domaine de l'éducation et de la santé peuvent donc avoir un impact positif, non seulement sur le développement économique et social, mais aussi sur l'émergence d'une conscience citoyenne, d'une culture démocratique. Encore faudrait-il que le système d'éducation et le système de santé du Burkina intègrent effectivement les concepts de démocratie, de droits humains, de citoyenneté, de responsabilisation, de décentralisation, etc. dans un contexte socio-culturel local véhiculant certaines valeurs contraires à la démocratie et aux droits humains. La réforme en particulier du contenu de l'éducation au Burkina doit donc faire également l'objet de toutes les attentions. L'appui à la gestion décentralisée des systèmes de santé, à la responsabilisation des communautés de base peut également promouvoir l'émergence de la démocratie à la base.

Bien que cela, le processus de démocratisation en cours au Burkina Faso, comme déjà souligné plus haut, est en bonne marche. On note, en effet, des avancées considérables avec une constitution et un code électoral assez consensuels et une relative stabilité politique. Aussi, démocratie et bonne gouvernance sont de notre point de vue, les deux facettes d'une même réalité. Les actions entreprises en matière de bonne gouvernance au Burkina (Plan National de Bonne Gouvernance) vise également au renforcement du processus démocratique. Le prochain Plan national se veut un cadre d'orientation, de cohérence et de référence souple, bien articulé, intégrateur pour toute intervention en matière de gouvernance au Burkina. Cependant, il importe de prendre en compte un certain nombre de facteurs qui entravent l'émergence d'une démocratie saine et viable au Burkina, à savoir l'interpénétration des différents pouvoirs constitutionnels, la faiblesse de l'opposition politique nationale, la faiblesse des capacités de la société civile, le manque de culture civique, etc. En vue de restaurer la confiance publique dans les institutions représentatives, de réduire la concentration du pouvoir politique, et promouvoir

une gouvernance plus démocratique au Burkina, l'ASDI pourrait appuyer les acteurs, organisations et processus suivants :

- Renforcer les capacités des partis politiques et le dialogue entre partis en vue de l'amélioration de la gouvernance interne des partis politiques et le renforcement des capacités du système de partis ;
- Promouvoir la participation et représentation politique des femmes au niveau de l'assemblée nationale et des assemblées locales et des partis politiques;
- Renforcer les capacités des Organisations de la Société Civile en vue de renforcer leur rôle de promotion de la démocratie, de la bonne gouvernance et du développement humain
- Renforcer les contre-pouvoirs afin de faire obstacle à l'arbitraire en séparant effectivement les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire et en créant des entités réellement indépendantes. Le pouvoir judiciaire manque de compétences techniques, de bureaux et d'accès à l'information. Il apparaît nécessaire de les doter de moyens matériels, financiers et humains. Le renforcement des entités indépendantes, en particulier, la commission électorale, la commission des droits de l'homme et la Médiature constitue une autre approche capable de favoriser la mise en œuvre de réformes essentielles ainsi que de pratiques démocratiques et de les défendre. Par exemple, il est indispensable que la commission électorale puisse jouir d'une véritable autonomie budgétaire et suffisante pour lui permettre d'organiser des élections libres et équitables pour tous. La Commission des droits humains créée récemment doit être effectivement fonctionnel pour accomplir les attributions pour lesquelles elle a été mise en place et non apparaître comme une structure administrative de plus. Des actions, enfin, doivent s'engager en vue de la professionnalisation de l'administration et de l'armée nationale.
- Renforcer le processus de décentralisation par un transfert effectif et simultané des ressources et des compétences vers les collectivités territoriales décentralisées. La décentralisation ne doit pas se borner à une délégation de pouvoir, elle nécessite également un élargissement de la participation à ceux qui sont souvent marginalisés tels que les femmes, les minorités et les pauvres ainsi que de l'obligation de rendre compte pour tous les agents de l'Etat au niveau local. Autrement, la décentralisation resterait purement et simplement théorique. Les autorités doivent aussi résoudre le problème de coordination entre les structures décentralisées du niveau village et le et départemental car à ce niveau l'articulation de leurs rapports reste insuffisante;
- Renforcer la liberté et l'indépendance des médias. Même si nous assistons à une multiplication des médias indépendants dans des proportions considérables, un renforcement des garanties légales et constitutionnelles du droit à la liberté d'expression et d'information s'impose encore.
- Le renforcement de la culture de l'obligation de rendre compte est essentiel si l'on veut parvenir à un large processus d'intégration des principes, des pratiques et des valeurs démocratiques dans tous les aspects de la société afin de construire une démocratie forte, durable

et intégratrice davantage à l'écoute des citoyens ordinaires ;

- La lutte contre la corruption doit faire l'objet d'une volonté politique manifeste à travers surtout la mise en place d'un plan stratégique de lutte contre la corruption aussi bien au niveau du pouvoir central mais également aux niveaux local et régional ;
- Le secteur burkinabé est tenu de s'adapter à un nouveau contexte économique et réglementaire marqué par les effets conjugués de l'intégration économique sous-régionale et de la mondialisation. Face à ce défi, des conditions fiscales privilégiées pour les entreprises opérant dans notre pays pendant une période peut-être transitoire d'adaptation aux conditions du marché national. Il faut pour le secteur privé qui constitue un acteur clé de la gouvernance économique :
 - Renforcer les structures d'encadrement du secteur afin de leur permettre de mieux organiser les différentes composantes du secteur et de veiller à la professionnalisation au niveau des grandes filières ;
 - Les promoteurs privés devront utiliser toutes les potentialités qu'offre l'intégration économique régionale notamment avec la mise en place de la bourse des valeurs.

Bibliographie

1. Rapport mondial du PNUD 2002
2. UN Common Country Assessment and UN Development Assistance Framework
3. Country Assistance Strategy of the World Bank
4. Policy Framework
5. US State Department Annual Human Rights Report
6. Rapport national sur le DHD 2002 (la gouvernance)
7. Rapport national sur le DHD 1998 (la lutte contre la pauvreté)
8. Lettre d'intention de politique de développement humain durable 1995–2005
9. Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté 2000
10. Plan décennal de développement de l'éducation de base
11. PNUD, Stratégie de lutte contre la corruption, 2002
12. RENLAC, Rapport annuel sur la corruption
13. IDEA, Rapport sur la démocratie, 1998
14. IDEA, La réforme du système électoral, 1999
15. PNUD, Document cadre de renforcement des capacités de la société civile
16. Programme de développement rural décentralisé

*Réduire de moitié la pauvreté dans le monde d'ici 2015
c'est le principal défi auquel est confrontée notre époque.
Cela exige coopération et ténacité. Les pays de coopération
sont responsables de leur développement, l'Asdi procure
les ressources et développe les connaissances et les
compétences. C'est ainsi que le monde s'enrichit.*



AGENCE SUÉDOISE DE COOPÉRATION
INTERNATIONALE AU DÉVELOPPEMENT

SE-105 25 Stockholm, Suède
Bureau: Sveavägen 20
Tél: +46 (0)8 698 50 00
Fax: +46 (0)8 698 56 15
sida@sida.se, www.asdi.org