

LA MISE EN ŒUVRE DU MAEP AU BURKINA FASO

Par HOMEGNON NOUKPO

Rapport de recherche préparatoire à la conférence

Date: 1^{er} février 2011

Publié par: Université du Québec à Montréal
Lieu: Montréal

Numéro de projet du CRDI : 106196-001_UQAM

Titre de projet du CRDI: Planification de la conférence régionale pour la mise en place d'un Centre régional pour l'avancement du MAEP en Afrique de l'Ouest

Pays/Région : *Accra/Ghana*

Nom de l'institution de recherche au complet: Université du Québec à Montréal

Adresse de l'institution de recherche :

Université du Québec à Montréal
C.P. 8888 Succ. Centre-ville
Montréal, Qc.
Canada, H3C 3P8

Nom des chercheurs/des membres de l'équipe de recherche
Coordonnées des chercheurs/des membres de l'équipe de recherche

René Côté (professeur faculté de science politique et de droit, UQAM)
cote.rene@uqam.ca

Alain Grandbois (professeur faculté de science politique et de droit, UQAM)
grandbois.alain@uqam.ca

Sophie D'Aoust (assistante de recherche, UQAM)
d'aoust.sophie@courrier.uqam.ca

Faculté de science politique et de droit
Université du Québec à Montréal
C.P. 8888, Succursale Centre Ville
Montréal, Qc.
Canada H3C 3P8

Ce rapport est présenté tel qu'il a été reçu du(des) bénéficiaire(s) de la subvention accordée pour le projet. Il n'a pas fait l'objet d'un examen par les pairs ni d'autres formes de révision.

Le présent document est utilisé avec la permission du professeur René Côté

Copyright 2010, René Côté

Abrégé : Ce rapport de recherche retrace le lancement du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP) au Burkina Faso. Il décrit la structure nationale de fonctionnement et les résultats issus de la mise en œuvre du MAEP. Ce rapport questionne l'implication de la société civile ainsi que le processus de décentralisation entrepris par la Commission nationale MAEP. Finalement, il retrace les sources de financement du mécanisme et énumère quelques forces et faiblesses du MAEP au Burkina Faso.

*Mots clés – MAEP, Burkina Faso, historique, structure, société civile, financement



DOSSIER 2.1 : LA MISE EN ŒUVRE DU MAEP AU BURKINA FASO

**CET ARTICLE A ETE PREPARE PAR LE MAEP EN VUE DE LA PREPARATION DE LA
CONFERENCE REGIONALE POUR LA MISE EN PLACE D'UN CENTRE REGIONAL POUR
L'AVANCEMENT DU MAEP EN AFRIQUE DE L'OUEST DEVANT SE TENIR EN OCTOBRE A ACCRA
AU GHANA**

INTRODUCTION

Le Burkina Faso a adhéré au Mécanisme Africain d'Évaluation par les Pairs (MAEP) le 9 mars 2003. De facto, les autorités décisionnelles venaient de prendre la courageuse décision de s'engager dans un processus de transparence et de crédibilité vis-à-vis non seulement des burkinabés mais aussi de la communauté internationale. Quel est donc l'état de la mise en œuvre du MAEP au Burkina Faso?

Le présent rapport est tributaire de la demande de la Commission du MAEP au Bénin en vue de la préparation de la conférence régionale pour la mise en place d'un Centre régional pour l'avancement du MAEP en Afrique de l'Ouest devant se tenir en octobre à Accra au Ghana. Les informations contenues dans ce rapport proviennent des sources diverses et variées¹. Elles nous ont permis d'alimenter les grands axes proposés par le commanditaire du rapport à savoir l'historique du processus du MAEP au Burkina Faso (I), la structure de fonctionnement (II), la mise en œuvre du MAEP au Burkina Faso (III), l'implication de la société civile (IV), le processus de décentralisation (V), le financement du fonctionnement du MAEP au Burkina Faso (VI) et enfin, les points forts/points faibles du processus du MAEP au Burkina Faso.

I. HISTORIQUE DU PROCESSUS DU MAEP AU BURKINA FASO

Nous aborderons successivement la date de la signature du protocole d'accord d'évaluation, la date de la formation du Conseil National du MAEP et, le contexte de lancement et événements importants qui se sont produits au début du processus ayant influencé la décision du gouvernement burkinabé de prendre part au processus du MAEP.

1.1. Date de la signature du protocole d'accord d'évaluation

Le Burkina Faso a adhéré au MAEP le 9 mars 2003 et a signé le 20 mars 2003 le protocole d'accord. Il a complété en 2008 la liste des pays de la CEDEAO (Communauté économique des États d'Afrique de l'ouest) ayant achevé le long processus d'évaluation de l'état de leur gouvernance sous le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP) comme le Ghana en 2005, le Bénin en 2007 et le Nigeria en 2008².

1.2. Date de la formation de la Commission Nationale de Gouvernance du MAEP

Le Burkina Faso a signé le 20 mars 2003 le protocole d'accord du MAEP. En 2006, le pays a procédé à la mise en place des instruments nécessaires devant lui permettre de s'auto-évaluer par le biais du MAEP. Ainsi, après la création du conseil national les membres ont été officiellement installés.

1.3. Contexte de lancement et événements importants qui se sont produits au début du processus ayant influencé la décision du gouvernement de prendre part au processus

Le processus du MAEP au Burkina Faso a effectivement démarré en 2005 alors que le pays abordait une série d'échéances électorales : de présidentielles (2005), de municipales (2006) et de législatives (2007). Mais l'adhésion du pays au MAEP en mars 2003 a été influencée par des facteurs dont certains méritent d'être mis en exergue. En effet, le Burkina Faso avait déjà élaboré et appliquait un plan national de bonne gouvernance couvrant la période 1998–2003. C'est dans ces circonstances qu'avait eu lieu le sommet de l'UA de Durban en juillet 2002 qui, pour le compte du MAEP, engageait les signataires du NEPAD sur la gouvernance démocratique. Cette aspiration a reçu

¹ Nos informations proviennent essentiellement de l'internet et de la rencontre avec des membres de la Commission MAEP/Bénin. Cependant, je demeure entièrement responsable *des erreurs d'analyse et d'appréciation*.

² Julien K. Natielsé (janvier 2009)

l'agrément des autorités décisionnelles du Burkina Faso qui ne pouvaient qu'accueillir favorablement le MAEP en réaffirmant tout simplement leur volonté de promouvoir les principes de bonne gouvernance à travers l'élaboration d'un document d'orientation stratégique de Politique nationale de bonne gouvernance (PNBG).

II. STRUCTURE DE FONCTIONNEMENT

Nous aurons à expliquer et à décrire le Conseil National du MAEP, le Secrétariat national, le Point focal et les Institutions techniques de recherche du MAEP au Burkina Faso.

2.1. La Commission Nationale de Gouvernance du MAEP

Le conseil national du MAEP/Burkina Faso regroupe toutes les couches et catégories socioprofessionnelles de la société burkinabé. On y distingue en effet, des représentants de l'exécutif, du pouvoir législatif³, des membres des organisations patronales et syndicales, ainsi que des représentants de la société civile où l'on dénombre par exemple, sur les vingt-huit (28) membres du bureau, dix (10) représentants dont deux représentantes des organisations féminines, deux représentants des jeunes, deux représentants des médias, deux représentants de la communauté scientifique, une autorité coutumière et un représentant des paysans (confère Julien K. Natielsé, 2009, page 7). La présidence du conseil est confiée au directeur de cabinet du président de la République. Il est secondé par un Vice-président désigné en dehors des représentants du pouvoir exécutif.

2.2. Le Secrétariat permanent

Le Secrétariat national du MAEP/ Burkina Faso est créé à la faveur du décret⁴ n°2007-338/PRES/MAEGR. Il comprend un secrétariat particulier, un département de la gouvernance démocratique et politique, un département de la gouvernance économique, un département chargé de l'administration et des finances et un département de la communication, des relations publiques et de l'informatique. Chaque département est administré par un chef de département nommé par décret.

2.3. Le Point focal

Le Point focal est le Secrétaire permanent du MAEP au Burkina Faso. Cependant, le gouvernement a installé par la suite un comité ministériel, composé des ministres des finances et du budget, des affaires étrangères et de la coopération régionale et celui de l'économie et du développement. La prérogative de ce comité est de déterminer le mode opératoire du MAEP au Burkina Faso comme en témoignent les séances de sensibilisation des populations pour l'adhésion et l'appropriation du processus du MAEP entre 2003 et 2005.

2.4. Les Institutions techniques de recherche

Quatre (4) Institutions techniques de recherche (ITR) ont concouru à la réussite de l'exercice d'autoévaluation au Burkina Faso. Il s'agit du Centre pour la gouvernance démocratique (CGD), du Centre d'analyse des politiques économiques et sociales (CAPES⁵), de l'Institut national de la statistique et de la démographie (INSD) et de l'Institut supérieur des sciences de la population (ISSP). Ces quatre (4) institutions techniques de recherche sont respectivement chargées de la gouvernance démocratique et politique, de la gouvernance économique et de la gestion financière, de la gouvernance des entreprises et du développement socio-économique.

³ Aussi bien des parlementaires de la mouvance présidentielle que des parlementaires opposants : deux de l'opposition et deux de la majorité

⁴ Il s'agit du décret n°2007-338/PRES/MAEGR du 25 mai 2007 portant attribution, organisation et fonctionnement du SP-MAEP

⁵ Le CAPES a été créé par décret n°2000/171/PRES du 16 mai 2000 et est fonctionnel depuis 2001.

III. MISE EN ŒUVRE DU MAEP

Nous allons successivement expliquer le processus d'évaluation nationale du MAEP au Burkina Faso avant de prolonger le cadre d'analyse en évaluant la mise en œuvre du Programme d'Actions national du Burkina Faso.

3.1. Le processus d'évaluation nationale du MAEP

Il s'agira pour nous de répondre à trois (3) préoccupations à savoir quand et comment a été conduite l'évaluation nationale? Quelles sont les principales observations/recommandations qui ont été prises en considération dans le plan d'actions burkinabè, et enfin, est-ce que le Programme d'actions national découlant de l'évaluation du Burkina Faso est pris en compte par tous les départements ministériels, notamment en ce qui le concerne leur cadre de dépenses à moyen terme et dans la planification à long terme des actions par les directeurs des études et de la planification des institutions et départements ministériels.

3.1.1. Quand et comment a été conduite l'évaluation nationale ?

Deux principales étapes ont marqué l'évaluation du MAEP au Burkina Faso. Il s'agit de la mission d'appui à la mise en œuvre du processus d'évaluation et de la Mission d'Evaluation

➤ La mission d'appui à la mise en œuvre du processus d'évaluation

Elle avait été conduite du 19 au 22 juin 2006 par le Professeur Mohamed Seghir BABES qui dirigeait une délégation de six (6) personnes. Cependant, le processus d'autoévaluation n'a effectivement débuté qu'en octobre 2007 avec l'intervention des instituts techniques de recherches qui ont administré le questionnaire.

➤ La Mission d'Evaluation du Pays

La Mission d'Evaluation du Burkina Faso a été conduite par le Professeur Mohamed Seghir BABES et Mme Marie Angélique SAVANE à la tête d'une forte délégation de 19 experts africains du 18 février au 16 mars 2008. Les travaux avaient été officiellement lancés par le Président de la République, Blaise COMPAORE. Après les audiences avec les autorités décisionnelles, la société civile et le secteur privé, la Mission a travaillé par étapes dont l'étape de Ouagadougou, celle des treize régions du Burkina Faso et enfin l'étape de restitution au cours de laquelle les acquis et les défis du pays ont été mis en exergue.

3.1.2. Les principales observations et recommandations prises en considération dans le Programme d'Actions national

Le 26 mai 2008, le gouvernement a tenu un conseil extraordinaire des ministres dont l'objectif était d'examiner le rapport d'évaluation du MAEP. D'après le communiqué qui en a résulté, le Gouvernement a accueilli favorablement le rapport et, avec humilité, s'est engagé à relever les défis que soulève le rapport et ancrer les points d'encouragement mis en exergue. Cependant, il estime que le rapport gagnerait en crédibilité à corriger quelques coquilles notamment des données factuelles qui méritent d'être réexaminées en tenant compte du contexte politique et socio-économique actuel du Burkina Faso. De même le gouvernement a-t-il relevé l'inexactitude de certaines données qui est due, dans certains cas, au manque de coopération entre les structures étatiques et les instituts techniques de recherche au cours de la phase d'auto-évaluation. Sur la base de la prise en compte de ces observations, le rapport final du Burkina Faso est présenté les 25 et 26 octobre 2008 à Cotonou au cours du 1er sommet extraordinaire des chefs d'État et de gouvernement du MAEP.

3.1.3. Le Programme d'actions national découlant de l'évaluation du Burkina Faso a-t-il été intégré dans le plan national de développement par le Ministère en charge du développement?

Au fait, le gouvernement burkinabé avait déjà fait l'option d'un plan national de bonne gouvernance pour la période 1998–2003 depuis octobre 1998. Ce plan était conforme aux aspirations du MAEP. L'avènement du MAEP n'est donc qu'une continuité des engagements des autorités du Burkina Faso à travers la politique nationale de bonne gouvernance à l'horizon 2015. Ainsi, l'existence de ces actions marque la volonté du Gouvernement de mettre au cœur de ses

préoccupations les questions de gouvernance ; d'où la facile compréhension de l'intérêt que les autorités burkinabé ont porté au MAEP dès son avènement.

3.2. Évaluation de la mise en œuvre du programme d'action national

Le rapport d'évaluation de la mise en œuvre félicite le gouvernement burkinabé pour sa détermination à relever les défis de la démocratisation et du processus de DHD (Développement Humain Durable). Néanmoins, des contraintes et risques demeurent. Au nombre de celles-ci, l'omniprésence et l'omnipotence du parti de la mouvance présidentielle. De même, des inégalités tant régionales que géographiques alimentent des sentiments d'exclusion ou d'abandon de certaines franges de la société. Par ailleurs, la faible implication de la femme burkinabé dans les instances décisionnelles peut handicaper la mise en œuvre efficace du programme d'actions. Le Rapport d'Évaluation souligne également que le pays devra faire face à d'énormes risques dont la capacité de certaines parties prenantes, le faible niveau d'alphabétisation, la mise en œuvre de la décentralisation, le déficit d'application des droits de l'homme, la problématique de l'appropriation du contenu du MAEP par les populations et du financement du Programme d'actions national, le poids de la démographie.

Cependant, le Burkina Faso dispose des atouts devant lui permettre de surmonter les contraintes et de relever les défis. Parmi ces atouts, on peut citer la relative stabilité du pays, sa position géographique qui fait de lui un pays carrefour, la remarquable maîtrise de l'eau, l'élevage et l'agriculture, le leadership de ses dirigeants, le sens visionnaire du Chef de l'État burkinabé, le courage et l'intégrité du peuple burkinabé (un peuple travailleur, persévérant et dynamique), sa diaspora...comme éléments très déterminants pour asseoir les bases de la culture de la persévérance, de la performance et de l'innovation.

IV. IMPLICATION DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

La société civile du Burkina Faso est impliquée dans le processus du MAEP à divers niveaux, tant en termes de consultation qu'en termes de formation. En effet, la grande pluralité des organisations de la société civile burkinabé oblige les pouvoirs publics à les consulter. Ainsi, dans le cadre du MAEP, l'implication de la société civile a été enregistrée en amont et en aval. En effet, la société civile a été fortement représentée dans le conseil national du MAEP avec douze représentants sur vingt-huit. Soit une influence de près de 43% dépassant donc largement les influences des autres structures prises isolément. D'ailleurs, n'a-t-elle pas réussi à prendre le poste de vice-présidence du conseil national du MAEP ? De même, les organisations de la société civile ont été largement impliquées dès le début du processus du MAEP afin de recueillir leurs aspirations. Elles ont été également de véritables actrices dans la finalisation et l'opérationnalisation du processus d'autoévaluation et de l'évaluation et n'entendent ni se laisser intimider ni se laisser marginaliser comme en illustre la rencontre du 15 février 2007, par exemple avec le Conseil national du MAEP. Cependant, cette société civile pourra-t-elle préserver son identité, ses valeurs, son indépendance et pourra-t-elle garantir sa participation de qualité et son efficacité au processus de développement économique et social ?⁶

V. PROCESSUS DE DÉCENTRALISATION

Les aspirations des populations à la base sont récoltées à travers la collecte des données tributaires de chacune des quatre (4) Institutions techniques de recherche (ITR) à travers des enquêtes d'opinions et la dynamique des groupes régionaux de discussion. Il est aussi nécessaire de souligner le rôle que joue le département de communication et des relations publiques du SP-MAEP chargé des missions de sensibilisation et d'information du processus du MAEP au Burkina Faso.

⁶ Gustave ASSAH (2010) et Marie Constance HOUEDANOU et Richard ERPICUM (2010)

Cependant, des obstacles restent à surmonter avant que le processus de décentralisation ne produise les effets escomptés. Il faudrait par exemple assurer une large diffusion du contenu du rapport d'évaluation au niveau local en vue de son appropriation par les populations à la base. Les médias communautaires peuvent être impliqués dans la réalisation de cet objectif.

VI. FINANCEMENT DU FONCTIONNEMENT AU NIVEAU NATIONAL

Le MAEP au Burkina Faso bénéficie du soutien financier de l'État burkinabé et de la représentation nationale du PNUD. Ainsi, au titre de l'exercice 2007-2008 par exemple, l'État a accordé au SP-MAEP, la somme de 387 186 000 FCFA⁷. Pareillement, le PNUD, à travers le Programme de renforcement des capacités des institutions républicaines et de systématisation du genre (PRCIRSG) dans sa composante 3, accorde des soutiens sous diverses formes au SP-MAEP.

Mais qu'en est-il du coût global du Programme d'actions national au Burkina Faso ? En effet, le coût global du Programme d'actions national s'élève à 4.907.215.000 de dollars américains, soit un coût moyen de 1.635.738.000⁸ de dollars américains par an et se répartit de la manière suivante sur la période 2009-2011 :

- Gouvernance politique et démocratique : 413.705.000 USD, soit 8,4% du coût global ;
- Gouvernance économique et gestion financière: 160.060.000 USD, soit 3,3% du coût global ;
- Gouvernance des entreprises: 2.750.390.000 USD, soit 56% du coût global ;
- Développement socio-économique: 1.583.060.000 USD, soit 32,3% du coût global.

VII. POINTS FORTS/POINTS FAIBLES DU PROCESSUS DU MAEP AU BURKINA FASO

Nous allons faire ressortir d'une part, l'ensemble des critiques sur la conduite du processus du MAEP au Burkina Faso et d'autre part, les meilleures pratiques qui pourraient être reproduites dans les autres pays.

7.1. Les critiques sur la conduite du processus du MAEP au Burkina Faso à partir des sources mobilisées

La critique majeure, voire le défi du processus du MAEP au Burkina Faso, demeure le degré d'appropriation du Mécanisme. De même, serait-il nécessaire de prendre des dispositions parlementaires pour que le Programme d'Actions National du MAEP au Burkina Faso ne soit pas l'engagement d'un seul régime politique passager mais le faire plutôt imposer aux gouvernements successifs en termes de boussole ou de programmes stratégiques de développement qui, est un processus de long terme. L'opinion de plus en plus répandue est qu'il serait dommage de voir s'évanouir l'espoir suscité par le MAEP ; ce dispositif le plus performant du NEPAD qui force l'admiration de la communauté internationale.

7.2. Les points positifs et les meilleures pratiques du processus du MAEP au Burkina Faso pouvant être reproduites dans les autres pays.

Certes, le processus du MAEP au Burkina Faso n'est pas exempt de reproches ni de critiques, mais, cependant, quelques repères fondamentaux forcent l'admiration et pourraient inspirer les autres pays adhérents du MAEP. C'est dans cette perspective qu'il faut souligner la forte implication et détermination du Président burkinabé qui a de facto, insufflé une ferveur et une dynamique au processus. De même, le processus du MAEP au Burkina Faso a créé un département chargé de la communication. Nous aimerions voir se reproduire cette expérience ailleurs compte tenu de l'importance et de l'efficacité de l'outil communicationnel.

⁷ Confère Julien K. Natielsé, 2009, page 18.

⁸ Confère Rapport d'Evaluation pays n° 9 du Burkina Faso (mai 2008)

CONCLUSION

La mise en œuvre du Programme d'Actions National (PAN) du Burkina Faso se réalise dans un cadre de collaboration gouvernement, secteur privé et société civile. Elle se réalise également grâce aux partenaires techniques et financiers qui ne manquent pas de lui apporter leur concours. Cependant, des obstacles et contraintes sont à relever à l'heure de l'évaluation de la mise en œuvre du Programme d'Actions National. En effet, réussir l'enjeu du développement et de la lutte contre la pauvreté n'est pas une chose facile et nécessite une synergie de tous les acteurs de la vie nationale. La société civile et le secteur privé doivent être fortement associés à la mise en œuvre du PAN. Le parlement a un rôle important à jouer et doit être davantage impliqué dans la réussite du processus. Il y va de la réussite de la mise en œuvre du PAN du MAEP au Burkina Faso.

BIBLIOGRAPHIE

- Atelier de formation sur « Les Leçons apprises de la participation des Organisations de la Société Civile ouest africaine dans le Mécanisme Africain d'Évaluation par les Pairs ». Bamako-Juillet 2008. http://www.pacweb.org/Documents/APRM/MAEP-Rapport_atelier_OSC-Bamako-Juillet2008-Fr.pdf
- DECLARATION DE BAMAKO (2007).
http://www.pacweb.org/Documents/APRM/Declaration_Bamako_MAEP_2007-06.pdf
- Direction générale de la coopération internationale et du développement (20 décembre 2007) : « Le Mécanisme Africain d'Évaluation par les Pairs : mesure et processus de gouvernance ». Direction des politiques du développement, les Notes du jeudi. Numéro 76.
http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/Note_76-2.pdf
- Gustave ASSAH (2010) : Partenariats stratégiques entre les parlementaires et les organisations de la société civile.
http://www.uneca.org/aprm/Documents/100512workshop/Session%20441_presentation.pdf
- Julien K. Natielsé (Janvier 2009): le Processus du MAEP au Burkina Faso. Open Society Initiative for West Africa (OSIWA), Africa Governance Monitoring and Advocacy Project (Afrimap). <http://www.afriMAP.org/english/images/report/AfriMAP-MAEP-BF-FR.pdf>
- Le Mécanisme Africain d'Évaluation par les Pairs « leçons des pionniers ».
http://www.saiia.org.za/images/stories/pubs/books/aprm_pionniers_20091028_fr.pdf
- Ousmane Dème (Octobre 2005) : Entre espoir et scepticisme: Civil Society and the African Peer Review Mechanism, Partenariat Afrique Canada, Ottawa et Addis-Abeba. http://idl-bnc.idrc.ca/dspace/bitstream/10625/27418/2/121268_f.pdf
- Projet de rationalisation et d'accélération de la mise en œuvre du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (Soumission d'AfriMAP, Avril 2010).
http://www.afriMAP.org/english/images/report/AfriMAP_SoumissionMAEP_Avr2010_FR.pdf
- Report on the proceedings of the Workshop on the African Peer Review Mechanism and Civil Society. 17-18 January 2006. Addis Ababa, Ethiopia.
http://www.pacweb.org/Documents/APRM/Addis_Ababa_Regional_Workshop_Report-e_APRM_2006-01.pdf
- Séminaire de sensibilisation de la société civile sur le Mécanisme Africain d'Évaluation par les Pairs et la Gouvernance (YAOUNDE les 21, 22 et 23 avril 2009)
http://www.pacweb.org/Documents/APRM/MAEP-Yaounde_Rapport_seminaire_avril_2009.pdf
- Sixième (6^{ème}) Sommet du Comité des Chefs d'État et de Gouvernement chargé de la mise en œuvre du NEPAD (9 mars 2003). Abuja, Nigeria.
<http://www.afriMAP.org/english/images/treaty/file42e0d038ca912.pdf>
- Marie Constance HOUEDANOU et Richard ERPICUM (2010) : Organisations de la Société civile, participons au Mécanisme africain d'Évaluation par les Pairs (MAEP). Partenariat Afrique Canada, janvier 2010.
[http://www.pacweb.org/Documents/APRM/Guide_MAEP_jan2010\(basse_resolution\).pdf](http://www.pacweb.org/Documents/APRM/Guide_MAEP_jan2010(basse_resolution).pdf)