

LA DÉMOCRATIE AU
Burkina Faso

Capacity-Building Series 4

LA DÉMOCRATIE AU
Burkina Faso

International IDEA

Définition de la série : La série Renforcement des Capacités de International IDEA rassemble les publications du programme de International IDEA pour un développement démocratique durable. Ce programme se propose, par la voie de la consultation et du dialogue, d'élargir les choix et d'améliorer l'efficacité des institutions et des acteurs nationaux, étatiques et de la société civile, dans la pratique de la démocratie. Le programme vise également à conseiller les institutions internationales et les agences bilatérales dans leur soutien au processus de démocratisation afin de cibler leurs interventions et d'affiner leurs critères pour l'allocation des ressources.

© Institut International pour la Démocratie et l'Assistance Électorale (International IDEA), 1998.

Les demandes d'autorisation de reproduction ou de traduction totales ou partielles de la présente brochure doivent être adressées à :

Services d'Information, International IDEA, S-103 34 Stockholm, Suède

International IDEA encourage la diffusion de ses travaux et en général accorde sans retard ses autorisations de reproduction et de traduction. Ceci est une publication de International IDEA. Les publications de International IDEA ne sont le reflet d'aucun intérêt particulier national ou politique. Les opinions énoncées dans cette brochure ne représentent pas nécessairement les positions de International IDEA, de son conseil d'administration ou des membres de son Conseil. La carte réalisée dans le but d'éclairer le texte n'implique de la part de l'Institut aucun jugement quant au statut légal des territoires, ni aucun acquiescement quant aux frontières, pas plus que la place ou la taille d'un pays ou territoire ne reflète les positions politiques de l'Institut.

Coordinatrice générale de la publication : Maja Lundborg. Mise en page : Slow Fox Produktion AB.

Illustrations graphiques : Pegasus Produktion. Présentation de la couverture : Eduard Čehovin.

Peinture en couverture : Ali Keré. Imprimé sur papier recyclé par Bröderna Carlssons Boktryckeri AB, Varberg 1998. Deuxième impression, 1998. ISSN 1402-6279 ISBN 91-89098-07-2

La Démocratie au Burkina Faso

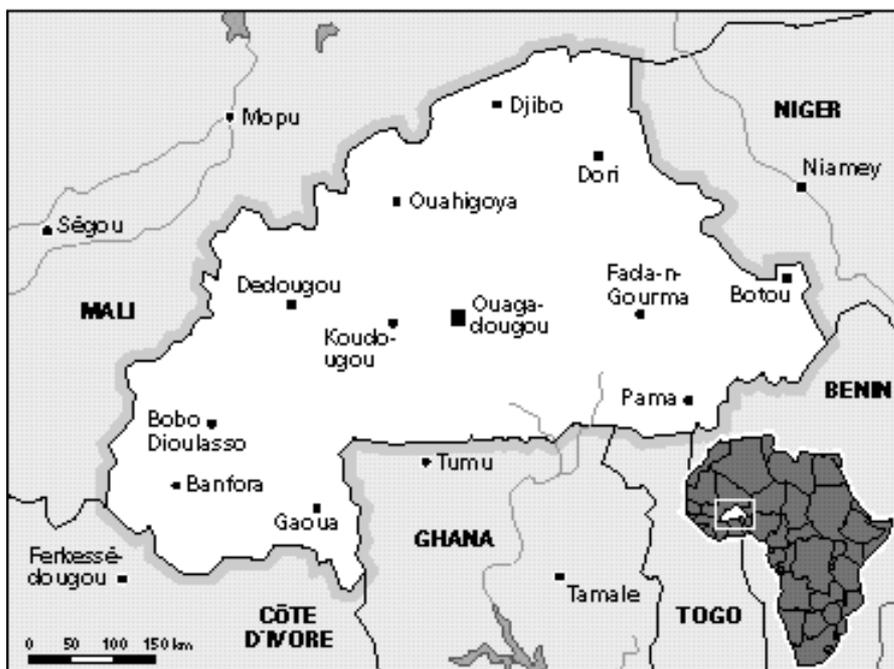
Rapport de la Mission d'Analyse

La Cadence du Développement Démocratique au Burkina Faso

Table des Matières :

| | |
|---|-----|
| Données Statistiques sur le Burkina Faso | iv |
| Préface de Me Adama Dieng | vii |
| i Introduction et Synthèse | 1 |
| ii Transition vers la Démocratie au Burkina Faso | 17 |
| A. Histoire de la Démocratie au Burkina Faso | 17 |
| B. Situation de la Démocratie au Burkina Faso | 25 |
| iii Démocratie et Réforme de l'Etat | 35 |
| A. Démocratie et Bonne Gouvernance | 35 |
| B. Démocratie et Décentralisation | 52 |
| iv Démocratie et Etat de Droit | 65 |
| A. Démocratie, Constitution et Élections | 65 |
| B. Démocratie et Administration de la Justice | 84 |
| v Démocratie et Culture Démocratique | 101 |
| A. Démocratie et Société Civile | 101 |
| B. Démocratie et Rôle de la Femme | 110 |
| Annexe 1 : Simulation Électorale | 123 |
| Annexe 2 : Aperçu des Programmes d'Appui International au Développement Démocratique | 133 |
| Annexe 3 : Contributeurs et Participants | 161 |
| Annexe 4 : Sélection Bibliographique | 173 |
| Annexe 5 : À Propos de International IDEA | 179 |

Données Statistiques sur le Burkina Faso



État indépendant depuis le 5 août 1960, sous le nom de Haute-Volta, rebaptisé Burkina Faso en 1984.

• **Données générales :**

Superficie : 274 200 km²

Population : 7,9 millions (recensement de 1985) – 10,3 millions (estimation en 1996).

Taux de croissance démographique de 2,5% en moyenne par an entre 1960 et 1994.

Composition

ethnique : Mossi : 52% ; Peuls : 11% ; Bobo : 7% ; Bisa-Samo : 6,9% ; Gourounsi : 5,3% ; Senoufo, Marka et Dioula : 4,7% ; Gourmantché : 4,5% ; Autres (Lobi, Turka, Gouin, Tussian, Dagari, Karaboro, Dian, Gan, Birifor) : 8,6%.

Langues : langue officielle : français ; langues gour (parmi lesquelles le gourma-moore, le grousi, le lobiri, le bwamu, le senoufo et le dogon) ; langues mande (dioula, le bisa et la sa).

Religion : 70% d'Animistes ; 20% de Musulmans ; et 10% de Chrétiens (en majorité catholiques romains).

Sources : Les Atlas Jeune Afrique. Burkina Faso. Paris, France : Éditions Jeune Afrique, 1993. Arthur BANKS, Alan J. DAY et Thomas C. MULLER, eds. Political Handbook of the World 1997. New York : CSA Publications, 1997

• **Données politiques :**

Adoption d'une Constitution démocratique par référendum le 2 juin 1991.
Élection du Président Blaise Compaoré, pour 7 ans, le 1er décembre 1991.

Taux de participation électorale aux élections nationales depuis 1991 : 25,28 % en 1991; 35,25 % en 1992; 44,53 % en 1997.

Partis politiques représentés à

l'Assemblée Nationale (1997-2002) :

- Congrès pour la Démocratie et le Progrès (CDP) : 101 sièges (91 % des sièges, 68,6 % des voix)
- Parti pour la Démocratie et le Progrès (PDP) : 6 sièges (5,4 % des sièges, 10,1 % des voix)
- Alliance pour la Démocratie et la Fédération (ADF) : 2 sièges (1,8 % des sièges, 7,4 % des voix)
- Rassemblement Démocratique de la Fédération (RDA) : 2 sièges (1,8 % des sièges, 6,4 % des voix)

Sources : Paul KIEMDE. "Réflexions sur le référendum constitutionnel et les élections présidentielle et législatives de 1991 et 1992". Dans R. OTAYEK et al. Le Burkina entre révolution et démocratie (1983-1993). Paris : Karthala, 1996, p. 367. Chambre Constitutionnelle de la Cour Suprême. Procès-verbal de recensement afférent aux élections législatives du 11 mai 1997. Chambre Constitutionnelle de la Cour Suprême. Proclamation des résultats définitifs des élections législatives du 11 mai 1997.

• **Données économiques :**

PNB : 1 709 millions de \$ US (1980); 2 305 millions de \$ US (1995)

Répartition du PNB par secteur d'activité (en pourcentage) :

Agriculture : 33 % (1980); 34 % (1995)
Industrie : 22 % (1980); 27 % (1995)
Biens et services : 45 % (1980); 39 % (1995)

PNB par habitant : 230 \$ US (1995)

Taux de croissance annuel moyen du PNB :

3,7 % entre 1980 et 1990
2,6 % entre 1990 et 1995

Dettes extérieures :

330 millions de \$ US, soit 19,5 % du PNB en 1980
1 267 millions de \$ US, soit 55 % du PNB en 1995

Dettes multilatérales :

42,8 % de la dette extérieure (1980)
77,6 % de la dette extérieure (1995)

Service de la dette :

5,9 % des revenus des exportations (1980)
11,1 % des revenus des exportations (1995)

Balance des paiements courants :

-49 millions de \$ US en 1980
+15 millions de \$ US en 1995

Aide extérieure :

12,5 % du PNB en 1980
23,7 % du PNB en 1994

Source : THE WORLD BANK. World Development Report 1997: The State in a Changing World. Washington, DC: The World Bank, 1997.

• **Données sociales :**

75 % de la population est rurale et 25 %, urbaine (1994).

Taux d'alphabétisme adulte : 18,7 % (hommes : 28,8 %; femmes : 8,6 %) (1994)
Espérance de vie à la naissance : 46,4 ans (hommes : 45,4 ans; femmes : 47,5 ans) (1994)
Taux de mortalité infantile : 156 ‰

Indice de développement humain du PNUD : 0,221 (rang : 172e sur 175)

Indice de développement lié au genre du PNUD : 0,206 (rang : 144e sur 175)

Population active (15-64 ans) : 54 % de la population dont 92 % dans le secteur agricole
2 % dans l'industrie
6 % dans les services (1990).

Source : UNDP. Human Development Report 1997. New York: Oxford University Press, 1997.

Sous la direction de:

M. Roel von Meijefeldt

M. Carlos Santiso

Dr René Otayek

Remerciements :

L'Institut International pour la Démocratie et l'Assistance Électorale, International IDEA, tient à remercier tous les hommes et toutes les femmes de bonne volonté qui ont pris part au Dialogue pour le Développement Démocratique au Burkina Faso, au premier rang desquels figurent les Burkinabè membres du Groupe de Contact de International IDEA au Burkina Faso. Leur appui constant, leurs réflexions critiques et leurs contributions constructives, joints aux efforts déployés par International IDEA, ont permis d'aboutir au présent rapport.

Préface

par Me Adama Dieng

Depuis bientôt dix ans, le Burkina Faso poursuit la construction d'un cadre institutionnel républicain fort, dont les piliers sont entre autres la justice, la démocratie, la laïcité, l'ordre et les libertés. Cette marche vers le développement démocratique n'est cependant pas exempte de tensions. C'est une oeuvre de longue haleine. Choisir la République, c'est penser la Cité selon un accord rationnel pour débattre sans préjugé quelconque des contradictions économiques et sociales, pour élaborer des lois égales pour tous. C'est également vouloir que les décisions d'ordre public relèvent de la seule volonté exprimée par des citoyens libres, car ils sont émancipés et instruits à la connaissance critique.

Il est indéniable que des progrès significatifs ont été enregistrés dans le processus de consolidation de la démocratie au Burkina Faso. Toutefois, il convient de rester vigilants, car il reste beaucoup à faire pour mettre en place une véritable gouvernance démocratique. Conscient de cette réalité, International IDEA a offert son appui à l'ensemble des acteurs, tant de la société politique que de la société civile, pour renforcer l'édifice démocratique de cette vieille terre burkinabè où bat un coeur ferme et rigoureux. Il importe de souligner que dans le Burkina Faso de cette fin de XXe siècle, la majorité et l'opposition sont aussi indispensables que le ciment et les briques dans l'édification du Temple républicain, seul garant d'un avenir serein.

Le Dialogue pour le Développement Démocratique au Burkina Faso, facilité par International IDEA, a été marqué du sceau de la sincérité, de la bonne volonté et du sérieux. La compétence et l'engagement des divers intervenants, aussi bien du Burkina que de l'extérieur, sont reflétés dans le présent rapport, lequel marque d'une pierre blanche une étape dans un long processus. Les Burkinabè ont su s'engager dans un débat critique sans renier leurs convictions, fort contrastées et diverses au demeurant. Quant aux experts internationaux, ils ont pu enrichir le débat à partir du vécu d'autres espaces politiques africains ou d'ailleurs, sans perdre de vue la réalité burkinabè. Enfin, le processus fut dirigé et coordonné par MM. Roel von Meijenfeldt, Directeur des Programmes de International IDEA, et Carlos Santiso, Administrateur de Programme de International IDEA, et a bénéficié de l'expertise du Dr René Otayek, du Centre d'Études de l'Afrique Noire (CEAN), Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS), consultant politique de International IDEA.

Ce dialogue a permis d'approfondir, dans un esprit constructif, critique et prospectif, des thèmes dont l'intérêt et l'actualité dépassent les frontières du Burkina. Qu'il s'agisse de la démocratie et de la réforme de l'État, de la démocratie et de l'État de droit ou encore de la démocratie et de la culture démocratique, les leçons tirées de l'expérience burkinabè gagneraient à être largement disséminées dans la sous-région de l'Afrique de l'Ouest. Il serait vain de se voiler la face : la transformation démocratique est sérieusement entravée par des pratiques politiques en "cul de sac" sur le continent africain. Il paraît donc opportun d'amorcer des programmes destinés à encourager les élites actuelles à envisager des perspectives au-delà de leur carrière politique.

Dans le contexte burkinabè, il est légitime de se demander si l'hégémonie du parti au pouvoir, qui dispose, au lendemain des élections du 11 mai 1997, de 101 sièges à l'Assemblée nationale, face à une opposition représentée par trois partis totalisant 10 sièges, ne constitue pas un frein à l'épanouissement de la démocratie. D'autres défis auxquels pourrait être confronté le développement démocratique au Burkina Faso affleurent à différents niveaux. Ils sont liés : aux contraintes dérivées des disparités économiques croissantes entre une portion congrue des élites urbaines bénéficiant de l'accès aux réseaux économiques internationaux et la majorité de la population vivant dans la pauvreté et le dénuement, détériorant ainsi les relations entre les secteurs traditionnels et modernes et fissurant davantage la cohésion de la société civile ; à l'indépendance incertaine de la justice ; au passé ambigu quant à l'engagement des militaires en politique et le manque de trans-

parence et de clarté des relations entre les pouvoirs civil et militaire; à la révision constitutionnelle modifiant le mandat du Président de la République; à un taux élevé d'analphabétisme ainsi qu'au faible degré de participation politique de la population.

L'objectif de International IDEA consiste à élargir les espaces de dialogue, de concertation et de délibération en suggérant des voies à explorer davantage et à créer ainsi de nouvelles dynamiques issues de réflexions sereines et critiques. Il s'agit d'aviver l'élan démocratique, d'analyser les perspectives de la démocratisation et de promouvoir l'éclosion d'une démocratie durable dans "la patrie des Hommes intègres". C'est donc avec infiniment de modestie mais aussi avec beaucoup d'enthousiasme et de détermination qu'est conduit le programme de International IDEA au Burkina Faso.

I. Introduction et Synthèse

La construction de la démocratie, au Burkina Faso comme ailleurs, est un processus historique complexe, soumis à des phases de flux et de reflux. Depuis le début des années quatre-vingt-dix, l'Afrique est entraînée dans une dynamique globale de rupture avec l'autoritarisme, de mise en oeuvre de réformes politiques démocratiques et de libéralisation économique. Mais, pour globale qu'elle soit, cette dynamique n'en reste pas moins contradictoire – certains pays (le Togo, le Niger, la République Démocratique du Congo (ex-Zaire), etc.) ont expérimenté des transitions démocratiques avortées – et elle se manifeste avec plus ou moins d'intensité selon les pays. C'est dire que si l'idée démocratique peut prétendre à l'universalité, sa traduction en institutions et en pratiques politiques s'inscrit dans l'historicité propre de chaque pays.

Comme la plupart des États d'Afrique sub-saharienne, le Burkina Faso s'est engagé à la fin des années quatre-vingt dans un processus de démocratisation marqué notamment par la mise en oeuvre, non exempte de tensions, de réformes politiques et économiques de grande ampleur. Les principaux éléments structurants de cette transition vers l'État de droit, après plus d'une décennie de régimes militaires dits "d'exception", sont la restauration du multipartisme en 1990 et la promulgation d'une Constitution démocratique en juin 1991, processus sous-tendu par un cycle électoral mené à un rythme soutenu : référendum constitutionnel en juin 1991, élection prési-

dentielle en décembre de la même année, scrutin législatif en mai 1992, élections communales en février 1995 et, de nouveau, législatives en mai 1997.

Au regard du chemin parcouru depuis l'amorce de ce processus, il est incontestable que la consolidation de la démocratie au Burkina a fait des progrès significatifs, même si la vigilance reste de mise et si d'importants efforts sont encore nécessaires pour consolider les acquis et approfondir les réformes démocratiques. C'est précisément la prise en compte de cette situation, somme toute assez favorable du point de vue de la construction démocratique, qui a incité l'Institut International pour la Démocratie et l'Assistance Électorale, International IDEA, à proposer son appui aux acteurs de la jeune démocratie du Burkina Faso.

Contexte et Mandat

L'Institut International pour la Démocratie et l'Assistance Électorale, International IDEA, est une organisation internationale établie par traité international en février 1995. Son siège se trouve à Stockholm, en Suède. Il regroupe 16 États membres et 4 organisations non gouvernementales internationales. Il a pour mandat exclusif la promotion d'une démocratie durable et, dans ce contexte, l'appui à la consolidation des processus électoraux. Le Programme de International IDEA pour le Renforcement des Capacités vise à l'élargissement des choix et à la consolidation des institutions et des acteurs nationaux, étatiques et de la société civile, dans la pratique de la démocratie et dans le processus de démocratisation. Pour ce faire, on préconise une approche inclusive et participative de long terme. Par ailleurs, le programme vise également à conseiller les institutions internationales et les agences bilatérales dans leur soutien au renforcement des processus démocratiques, cela afin de cibler leurs interventions et d'affiner leurs critères pour l'allocation des ressources à la lumière des débats et du dialogue engagés.

Dans cette perspective, une Mission d'Exploration de International IDEA a eu lieu au Burkina Faso du 25 au 29 novembre 1996. Compte tenu de la situation politique, et de l'évaluation qui en fut faite au cours de cette mission, et considérant d'autres consultations effectuées lors de missions postérieures, il fut décidé d'organiser un séminaire de réflexion, le Dialogue pour le Développement Démocratique au Burkina Faso; ce séminaire a

réuni un certain nombre d'experts nationaux et internationaux pour approfondir, sereinement et à l'écart de toute préoccupation politique, les débats engagés à l'occasion de la Mission de novembre 1996. Afin de garantir la sérénité de ces travaux, il fut en outre décidé de tenir ce séminaire après les élections législatives de mai 1997 et de le faire à huis-clos. Le sérieux, la bonne volonté générale et la sincérité qui présidèrent à ces débats montrent que ce choix fut le bon.

Le succès de ce séminaire, dont le présent rapport veut rendre compte, tient beaucoup à la qualité des intervenants, qu'ils fussent nationaux ou extérieurs, et en particulier des contributeurs du Burkina Faso. Contactés pour la plupart lors de la Mission d'Exploration de novembre 1996, les experts nationaux furent sélectionnés en raison de leurs compétences personnelles, de leur engagement dans le processus démocratique et de leur volonté à s'engager dans un débat critique tout en restant fidèles à leurs convictions, fort contrastées et diverses au demeurant. Quant aux experts internationaux, leur contribution consistait à enrichir les discussions en apportant un point de vue comparatif à partir de situations régionales (africaines) ou internationales, de façon à dégager des axes généraux, des enseignements à vocation globale même si la priorité demeurait la prise en compte de la réalité burkinabè. À cet égard, il convient de souligner avec force que le but visé par l'intervention de International IDEA n'est pas d'imposer une définition universelle, univoque et exogène de la démocratie, mais d'aider à ce que l'exigence démocratique qui, elle, est universelle, puisse s'adapter à des contextes spécifiques, tant du point de vue historique que politique et culturel. C'est donc avec infiniment de modestie mais aussi d'enthousiasme et de détermination qu'est conduit le programme de International IDEA au Burkina Faso.

Le Dialogue pour le Développement Démocratique au Burkina Faso

Adoptant une démarche inclusive et participative, International IDEA a engagé un dialogue constructif, critique et prospectif, sans complaisance ni a priori, sur le développement démocratique au Burkina Faso. L'objectif de International IDEA consiste à élargir les espaces de dialogue et de délibération en suggérant des voies à explorer davantage et, ainsi, à insuffler de

nouvelles dynamiques issues de réflexions sereines et critiques. Pour ce faire, International IDEA s'est engagé à soutenir et à élargir les plates-formes de concertation au sein de la société burkinabè et parmi ses partenaires au développement, afin d'aviver l'élan démocratique, d'analyser les perspectives de la démocratisation et de promouvoir l'éclosion d'une démocratie durable dans "la patrie des Hommes intègres".

Le Dialogue pour le Développement Démocratique au Burkina Faso a eu lieu à Ouagadougou entre les 16 et 18 juin 1997, sous la co-présidence du Me Adama Dieng, Membre du Conseil d'Administration de International IDEA et Secrétaire général de la Commission Internationale de Juristes (CIJ) et de M. Roel von Meijenfeldt, Directeur des Programmes de International IDEA. La coordination du programme fut assurée par M. Carlos Santiso, Administrateur de Programme de International IDEA.

Les thèmes de réflexion identifiés, lors de consultations avec les membres du Groupe de Contact de International IDEA au Burkina Faso, comme éléments fondamentaux pour l'approfondissement des réformes démocratiques sont les suivants :

Démocratie et Réforme de l'État

- Démocratie et Bonne Gouvernance
- Démocratie et Décentralisation

Démocratie et État de Droit

- Démocratie, Constitution et Élections
- Démocratie et Administration et de la Justice

Démocratie et Culture Démocratique

- Démocratie et Société Civile
- Démocratie et Rôle de la Femme

La Cadence du Développement Démocratique au Burkina Faso

Les autorités nationales ont clairement exprimé leur volonté d'engager le pays sur la voie de la démocratie et de la bonne gouvernance. La consolidation de la démocratie doit donc être considérée à la lumière de cette volonté

exprimée par le Gouvernement et des associations de la société civile. Le Burkina Faso bénéficie à cet égard d'un atout incontestable : la stabilité politique.

À cela s'ajoutent l'absence de polarisation ethnique que traduit l'absence du vote ethnique¹ et le recours assez limité à la violence politique, facteurs permettant d'expliquer le caractère relativement pacifique du processus jusqu'à présent. Aussi, le Burkina Faso compte sur une société civile forte et dynamique. Enfin, et malgré le fait que le Burkina Faso reste un des pays les plus pauvres au monde – une part considérable de sa population (de l'ordre de 70%) est analphabète – la gestion de la politique macro-économique durant la dernière décennie a généralement contribué de façon positive au développement équilibré et à la stabilité du pays.

Toute initiative en faveur de la démocratie au Burkina Faso doit donc intégrer et promouvoir la stabilité du processus de démocratisation, tout en prenant en compte la cadence propre du changement graduel et progressif défini et développé par les Burkinabè. Ce processus est relativement jeune et le développement socio-économique encore fragile, n'affectant qu'une portion réduite de la population. Le processus de transformation démocratique doit être encouragé par une approche équilibrée, incluant et liant de façon harmonieuse les demandes traditionnelles et modernes et synchronisant les besoins en termes de développement socio-économique et d'élargissement de l'espace démocratique. La situation politique paraît en général ouverte, constructive et propice au dialogue. Elle mérite assistance et encouragements. À cet égard, de nombreux interlocuteurs ont insisté sur l'importance de la promotion et du développement d'une culture démocratique propre.

Cela étant, certaines tendances méritent une réflexion approfondie : la prépondérance du parti majoritaire, le CDP, au sein des instances de pouvoir; l'interpénétration, voire la symbiose entre ce même parti et l'État; le rôle limité et incertain de l'opposition; le poids feutré de l'armée ainsi que la permanence de réflexes autoritaires. Ces paramètres appellent à la vigilance.

En ce sens, l'issue de la transition démocratique au Burkina reste incertaine, d'autant plus qu'elle a été amorcée par un régime issu de l'État d'exception en vigueur de 1980 à 1991. Ainsi, certains analystes estiment que le processus démocratique au Burkina Faso peut davantage se définir comme un changement graduel au sein du régime plutôt qu'un changement graduel du régime. Cette démocratisation est donc impulsée et régulée d'en haut, elle est le fruit de la conversion aux valeurs démocratiques des élites révolu-

tionnaires propulsées au pouvoir à la faveur du coup de force du 4 août 1983. Cette conversion est-elle durable et sincère? L'avenir le dira sans doute. En attendant, force est de reconnaître que, en dépit de ses lacunes, de ses faiblesses et de ses dysfonctionnements, la jeune démocratie burkinabè a le mérite d'exister et de se développer et que le Burkina se distingue dans son environnement régional par une stabilité politique appréciable et une gestion économique satisfaisante bien que non exempte de critiques.

Il est donc clair que l'avenir de cette démocratie fragile se jouera à la fois sur les fronts économique et politique.

Sur le front économique, car l'adhésion aux valeurs démocratiques ne pourra côtoyer très longtemps les très médiocres performances enregistrées dans les secteurs sociaux prioritaires que sont l'éducation et la santé. Il faut en effet prouver que la démocratie est en mesure d'apporter un mieux-être aux catégories sociales les plus défavorisées, sinon elles s'en détourneront définitivement. C'est tout le sens des recommandations pour la mise en oeuvre d'une bonne gouvernance et de la décentralisation, soit l'association de la gestion rationnelle et optimale de la chose publique et du développement participatif.

Sur le front politique, dans la mesure où la démocratie ne s'enracinera qu'à la condition que les règles en soient respectées, à la fois par les élites dirigeantes, l'opposition et la société civile. En effet, les textes organisant l'exercice du pouvoir démocratique existent et n'appellent que des amendements mineurs; le problème se situe donc ailleurs, c'est-à-dire dans leur mise en application ou leur respect, tant il est vrai qu'il n'y a pas de démocratie sans démocrates. Les recommandations relatives à l'effectivité de l'État de droit, au renforcement de l'indépendance du pouvoir judiciaire et à la dynamisation de la société civile, notamment dans sa composante féminine, en tant que contre-pouvoir ne visent pas d'autre objectif que d'assurer la cohérence entre la théorie et la pratique. Il appartient maintenant à tous les protagonistes du débat politique au Burkina de s'en saisir et d'en faire l'usage qu'ils jugeront le plus approprié au regard des responsabilités qui leur incombent en tant qu'artisans du développement démocratique de leur pays.

Réflexions sur la Démocratie au Burkina Faso

Un certain nombre de préalables s'imposent :

La nécessité d'une réflexion approfondie sur le concept même de démocratie, étant entendu, comme précisé plus haut, que ce concept ne saurait renvoyer à une définition universelle et univoque, même si l'exigence démocratique, elle, est universelle. Plus précisément, il est acquis que les modalités, les procédures et les institutions qui régissent le fonctionnement du régime démocratique peuvent varier d'un pays à un autre; elles doivent s'adapter à ses conditions socio-politiques et à son historicité propres. Une définition minimale de la démocratie a tout de même été avancée lors du Dialogue. Elle pourrait s'énoncer de la façon suivante: "La démocratie est le régime qui permet 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".

Un retour critique sur le concept de gouvernance. S'il est communément admis que la gouvernance se définit par l'ensemble des mécanismes et des ressources susceptibles d'être mobilisés pour optimiser la gestion des affaires publiques, il n'en reste pas moins que le concept demeure souvent confus, ce qui nuit à son opérationnalité. Il est donc impérieux de le préciser au moyen de critères clairs et peu contestables, de même qu'il est nécessaire d'adapter le contenu et le rythme de la "bonne gouvernance" aux conditions particulières du pays concerné.

Un consensus général sur l'étroite articulation devant exister entre démocratie et bonne gouvernance. Ce point doit être souligné dans la mesure où les contraintes de la bonne gouvernance tendent parfois à faire passer l'exigence démocratique au second plan, voire à l'occulter totalement, et où certains régimes s'en servent pour justifier des politiques peu compatibles avec l'idéal démocratique.

L'existence d'une relation dialectique forte entre démocratie, bonne gouvernance et développement socio-économique. En effet, et sans souscrire aux postulats développementalistes, il est évident que la démocratie ne saurait se consolider, en particulier dans des pays en transition, sans qu'elle se traduise par une amélioration des conditions de vie du plus grand nombre, afin qu'ils y adhèrent, et par une bonne gestion des affaires publiques sans laquelle le développement reste illusoire. Autrement dit, la démocratie politique doit s'accompagner de la démocratie sociale, faute de quoi il y a danger de retour à l'autoritarisme.

Une insistance particulière sur le rôle de l'État : Découlant de l'observation précédente, ce retour sur l'État, résumé parfois par la formule "besoin de l'État", part de l'idée que si l'État n'a pas à se substituer aux producteurs et ne doit pas brider les initiatives privées, son rôle demeure important, compte tenu précisément de l'état de sous-développement dans lequel se trouve encore le Burkina. Il paraît donc opportun de redéfinir et d'améliorer les interventions publiques, en ciblant les secteurs prioritaires, et de permettre à l'État de jouer un rôle régulateur et redistributeur (sous la forme de mécanismes de péréquation), compte tenu des disparités entre les provinces (au nombre de 45) et entre les communes décentralisées (33 à l'heure actuelle) du Burkina. Cette problématique a été longuement débattue à la lumière de la politique de décentralisation menée depuis 1993 et entrée dans sa phase active avec les élections communales de février 1995. Il est notamment apparu indispensable de rappeler que la décentralisation ne saurait signifier le démantèlement de l'État, mais la redéfinition de ses compétences au regard de celles désormais dévolues aux communes décentralisées, chaque entité conservant son rôle. Ces considérations générales, et nécessaires, passées en revue, les idées-force suivantes ont été dégagées.

Démocratie et Réforme de l'État

A. Démocratie et Bonne Gouvernance

Démocratie et bonne gouvernance sont indissociables : Une démocratie faisant fi d'une gestion cohérente et rationnelle des affaires publiques et ignorante de l'intérêt général n'est pas viable alors que, à l'inverse, une gouvernance non respectueuse des valeurs qui fondent la démocratie (respect des libertés publiques et individuelles, droit d'expression et d'association, élections justes et honnêtes, prise en compte des couches sociales les moins favorisées, etc.) n'aurait pas de sens et pourrait déboucher, à terme, sur la restauration de l'autoritarisme.

La justification fondamentale de la bonne gouvernance est le développement socio-économique. Cette perspective, à long terme, implique qu'il faille porter une attention particulière et soutenue aux principaux indicateurs sociaux dont la dégradation persistante serait un risque pour la consolidation de la démocratie. Cette observation est particulièrement à propos

dans le cas du Burkina dont on connaît la médiocrité des performances dans des secteurs aussi stratégiques que la santé et l'éducation.

Une réévaluation du rôle de l'État à la lumière des thèses en vogue sur son désengagement, la libéralisation de l'économie et la promotion du secteur privé. L'idée n'est pas, bien sûr, de redonner à l'État un rôle dirigiste qu'il n'est pas en mesure d'assumer, mais de le mettre en situation de remplir au mieux ses fonctions régulatrices et redistributrices en vue d'éviter les dérives et l'accentuation des inégalités susceptibles de porter un coup fatal à une jeune démocratie.

La nécessité, dans cette perspective, de l'aide des bailleurs de fonds internationaux afin d'accompagner au mieux les processus de sortie de l'autoritarisme. Cette aide ne doit cependant pas être synonyme d'ingérence dans les affaires intérieures. En outre, elle ne doit pas contribuer, directement ou indirectement, à miner l'autorité de l'État mais l'inciter à réorienter son action tout en assumant pleinement ses fonctions essentielles, notamment ses fonctions de souveraineté.

B. Démocratie et Décentralisation

La décentralisation tire sa justification des carences de l'action étatique et des difficultés que connaît le pouvoir central dans sa démarche pour assurer une bonne couverture administrative du territoire national et répondre aux besoins exprimés par la population. Face à ces déficiences se développe l'auto-organisation de la société en réseaux : c'est sur cette capacité d'auto-organisation que prend appui le processus décentralisateur au Burkina Faso. Cette capacité d'auto-organisation elle-même n'est d'ailleurs pas un phénomène récent; au contraire, elle s'enracine dans une tradition séculaire et renvoie à ce que d'aucuns ont qualifié "d'anthropologie sociale".

La décentralisation, bien pensée et conduite avec pragmatisme et discernement, est porteuse d'une plus-value démocratique dans la mesure où elle favorise les initiatives locales et le contrôle, à la base, des élus par la population. À cet égard, l'expérience burkinabè en matière de décentralisation a été saluée pour le sérieux et la prudence avec lesquels elle est conduite, grâce notamment au travail de réflexion et de prospective engagé depuis plusieurs années par la Commission Nationale de Décentralisation (CND).

Les réformes décentralisatrices engagées actuellement un peu partout au sud du Sahara sont dues très largement aux incitations des bailleurs de

fonds internationaux, le F.M.I. et la Banque mondiale notamment, et sont fermement soutenues par les donateurs bilatéraux dont, au Burkina, l'action est d'une grande ampleur. Ce nonobstant, les pays hôtes se sont réappropriés ces réformes et, à condition de ne pas être utilisées comme instruments de légitimation par les élites au pouvoir, elles sont susceptibles de favoriser la consolidation du processus démocratique.

Cela suppose notamment que la décentralisation ne dégénère pas en un procès de dé-légitimation de l'État dont le "besoin" a été réaffirmé avec force. Cela implique donc que soit préservé l'équilibre entre les compétences dévolues aux collectivités décentralisées et celles de l'État et que soit résolu, au bénéfice de toutes les parties, le problème de la répartition des ressources financières sans lesquelles les communes sont condamnées à l'immobilisme.

La nécessité d'être attentif au fossé qui tend à se creuser et à s'agrandir entre Ouagadougou, la capitale du Burkina, et le reste du pays, et de veiller à ce que la décentralisation ne se traduise pas par une accentuation des disparités entre le centre et les périphéries. Autrement dit, la concentration de l'essentiel des ressources administratives, financières, politiques doit être corrigée, faute de quoi il y a risque de voir s'exacerber l'opposition entre le pays "légal" et le pays "profond" (ou "réel"), ce qui serait très préjudiciable à la fragile démocratie burkinabè.

Démocratie et Etat de Droit

A. Démocratie, Constitution et Élections

Au regard de l'arsenal juridique "démocratique" existant au Burkina, il n'est pas abusif de prétendre que l'État de droit existe, mais son effectivité reste sujette à caution dans la mesure où se pose la question de l'application des textes en vigueur. Autrement dit, et cette observation a valeur universelle, il y a insistance sur le fait qu'il ne peut y avoir de démocratie sans démocrates.

La Constitution burkinabè de juin 1991 peut être qualifiée de démocratique, ses deux principaux référents étant la Constitution française de 1958 et l'actuelle Constitution béninoise qui comporte des dispositions extrêmement libérales. Néanmoins, la révision de l'article 37 pose problème. De plus, l'opportunité politique de cette révision (faite avant les élections législatives de mai 1997 et dans une certaine précipitation) est discutable au

regard du rapport de forces politiques entre la majorité présidentielle qui soutient le président Blaise Compaoré et l'opposition.

La problématique de l'alternance doit être posée de façon telle que la question de fond concerne moins son occurrence que la possibilité qu'elle puisse se produire : le dispositif juridique de même que le contexte politique le permettent-ils? La réponse, dans le cas du Burkina, est positive a priori. Toutefois, certains paramètres comme la grande proximité entre le parti majoritaire (le Congrès pour la Démocratie et le Progrès – CDP) et l'appareil étatique, la faiblesse insigne de l'opposition ou encore la propension de l'électorat à plébisciter les puissants (ce qui pose le problème de la culture démocratique) rendent cette hypothèse assez peu plausible dans l'état actuel des choses. On en conclut in fine que, si l'alternance est bien le fondement de la consolidation d'un régime démocratique, l'important n'est pas tant qu'elle se produise réellement mais qu'elle soit possible, c'est-à-dire que les conditions politiques, sociales, institutionnelles et constitutionnelles le permettent. Cela exige un multipartisme effectif, l'existence d'une alternative crédible (c'est-à-dire d'une opposition viable), un consensus minimal sur les règles du jeu démocratique et des processus électoraux fiables comme moyen légitime et efficace d'accès au pouvoir. En effet, la démocratie consiste en "l'institutionnalisation de l'incertitude", c'est-à-dire l'intégration du facteur temps dans les stratégies des acteurs politiques.

La crédibilité des scrutins électoraux passe par la sincérité, l'impartialité et la bonne organisation des élections, d'où l'utilité d'approfondir la réflexion sur la nécessité d'une commission électorale impartiale et permanente: Permanente, d'abord, afin de tirer profit de l'expérience et de l'acquis des Burkinabè en la matière et de susciter une "mémoire électorale" qui permettrait, à terme, de réduire les coûts récurrents des élections et de fiabiliser davantage les scrutins électoraux; impartiale, ensuite, parce que sans impartialité des autorités électorales, les élections perdent de leur crédibilité et de leur légitimité. Enfin, le débat sur le statut de la commission électorale ("indépendance" versus "autonomie") doit nécessairement prendre en considération le niveau de développement économique du pays en raison du coût financier de l'organisation d'élections. Le cas du dernier scrutin législatif malien, annulé du fait des énormes irrégularités relevées en dépit du fait qu'il ait été organisé par une commission indépendante, oblige à nuancer toute opinion tranchée sur cette question. Ne convient-il pas que l'administration soit associée à l'organisation des élections pour en garantir le bon déroulement, tout en prévoyant des mécanismes de contrôle pour s'assurer de son

impartialité? Il n'en demeure pas moins que le rôle et le statut de la Commission Nationale d'Organisation des Élections (CNOE) et du Conseil Supérieur de l'Information (CSI) devraient faire l'objet d'une réflexion approfondie.

Cela pose enfin la question du rôle des observateurs nationaux et internationaux et, plus particulièrement, celui de la nature de leur mission et des avantages et inconvénients de chacun d'eux.

Le rôle des partis politiques d'opposition, garants d'un multipartisme effectif, doit également être examiné afin d'en accroître la responsabilité et la représentativité. Plusieurs options méritent davantage d'attention: le financement public des partis politiques et des campagnes électorales, l'adoption d'un statut d'opposition et une réforme sensible du mode de scrutin.

B. Démocratie et Administration de la Justice

Dans un État démocratique, la primauté du Droit doit être absolue, car celui-ci est le fondement même de la démocratie. Le rôle du pouvoir judiciaire et son indépendance par rapport au pouvoir politique sont donc fondamentaux, car il a pour mission de faire respecter la loi. De là découle la nécessité d'assurer réellement l'indépendance de la Justice, seule garante du respect de l'État de droit sans lequel les professions de foi démocratiques restent vaines.

Concernant le pouvoir judiciaire

Au Burkina, l'indépendance de la justice est affirmée dans les textes, mais la réalité est plus mitigée, et ce, pour plusieurs raisons. Deux de celles-ci retiennent plus particulièrement l'attention.

D'une part, l'organisation de la justice, inspirée du modèle français, fait que la nomination et la carrière des juges sont tributaires du pouvoir exécutif qui, ainsi, peut influencer leurs décisions. Dans cette perspective, il paraît souhaitable de réfléchir à la réévaluation du Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM) et à l'amendement de l'article 134 de la Constitution pour renforcer l'indépendance de la justice en lui donnant les moyens de s'autogérer.

D'autre part, la magistrature reste sensible aux pressions de l'environnement socio-économique en général, donc à la corruption, dans la mesure où ses conditions de rémunération demeurent très modestes au regard de la

mission qui lui est impartie. Une revalorisation de la carrière de juge permettrait peut-être de réduire les effets négatifs de ces pressions.

Concernant l'administration de la justice

Les réformes susmentionnées devraient aller de pair avec la réorganisation et le développement de l'appareil judiciaire dont la faiblesse est notoire : infrastructures insuffisantes, trop peu de magistrats, modestie des dotations budgétaires, encombrement des tribunaux, absence de formation continue, etc. Un tel processus exige du temps et doit donc être envisagé à long terme.

En ce qui concerne la Cour Suprême, les limites inhérentes à sa mission de contrôle des élections ont été soulignées dans la mesure où cette mission consiste moins à juger de la légalité des élections que de leur sincérité.

Face à cette limitation et à l'incompréhension que les décisions de la Cour suscitent régulièrement chez les politiques lorsqu'il s'agit de contentieux électoral, il est urgent de réfléchir aux moyens de diffuser le plus largement possible une sorte de "culture électorale" qui renforcerait substantiellement le rôle de la justice. Les destinataires de cette action de formation pourraient être notamment le personnel du Ministère de l'Administration Territoriale et de la Sécurité, les membres de la Commission Nationale d'Organisation des Élections, les politiques et les responsables des partis politiques, ainsi que, plus largement, les principales institutions de la société civile.

Démocratie et Culture Démocratique

A. Démocratie et Société Civile

Il est apparu nécessaire, au préalable, de réfléchir sur le concept de société civile dont le caractère parfois confus a été souligné, surtout en ce qui concerne sa composition et ses attributions. Néanmoins, et quelle que soit la prudence avec laquelle ce concept doit être utilisé, il est un fait que les institutions qui organisent la société ("civile") – associations, mouvements de droits de l'Homme, organisations non gouvernementales, etc. – ont joué un rôle prépondérant dans le contrôle des élections législatives burkinabè de mai 1992 et mai 1997. Plus généralement, il a été rappelé que, dans le passé, les syndicats, les institutions religieuses ou la chefferie traditionnelle furent des lieux de résistance à l'autoritarisme. La problématique de la société civile au Burkina

doit donc être analysée dans une perspective historique et à long terme.

Ce dynamisme doit être jugé à sa juste valeur dans la mesure où, au Burkina, la société civile a dû lutter fermement pour s'imposer face à l'État qui la tolère plus qu'autre chose. C'est ce dynamisme qui lui permet de jouer son rôle d'interface entre l'État et les citoyens.

De la même manière, la société civile doit cultiver son autonomie par rapport aux partis d'opposition dont le pouvoir la soupçonne d'être proche : il en va de sa crédibilité, de son efficacité et de sa légitimité. Dans cette optique, il est indispensable qu'elle soit autonome au plan financier, cela afin d'éviter les pressions de l'environnement socio-politique.

Dans l'état actuel des choses, le rôle de la société civile en matière de contrôle des élections est irremplaçable, car les partis d'opposition, qui devraient assumer leur part de responsabilités en ce domaine, ne le font pas; ils s'en remettent à elle pour cela. De même, il est normal que la société civile soit étroitement associée à l'oeuvre d'éducation civique, car il en va de la cristallisation d'une véritable culture démocratique, indispensable à la consolidation de la démocratie. Il paraît donc souhaitable d'élargir la réflexion sur le rôle de la société civile en matière d'observation des élections mais également en matière d'observation de la démocratie entre les élections.

De ce point de vue, il est urgent de rappeler que les institutions de la société civile ne sauraient faire appel au respect des principes démocratiques sans s'y soumettre elles-mêmes. Autrement dit, la démocratie doit régir leur fonctionnement interne, faute de quoi leur action sera vaine.

La participation de la société civile à la consolidation du processus démocratique et à la cristallisation d'une culture démocratique doit s'élargir. Une attention particulière devrait ainsi être portée à la presse, au mouvement associatif, aux mouvements de défense des droits de l'Homme, aux groupements de solidarité, aux associations de femmes, aux syndicats et, plus généralement, à toutes les structures qui peuvent jouer un rôle de contre-pouvoir.

B. Démocratie et Rôle de la Femme

Les femmes forment 52 % de la population burkinabè. Pourtant, en dépit de l'existence d'un dispositif juridique national, régional (africain) et international favorable ainsi que des progrès enregistrés sous la période révolutionnaire, elles restent victimes de la persistance de comportements

discriminatoires et de préjugés profondément enracinés dans la culture et les mentalités. D'ailleurs, le Code de la Famille et des Personnes promulgué il y a quelques années, lequel confère à la femme certains droits, a été qualifié par certains de "Code de la femme".

C'est dire qu'en dépit d'un arsenal juridique, la situation de la femme est peu enviable, car les textes existants sont rarement appliqués. Cette inégalité se reflète dans l'accès très limité qu'ont les femmes aux emplois modernes, alors que leur présence dans le secteur informel est importante. Cette situation renvoie à une multiplicité de facteurs : ignorance de leurs droits par les femmes, poids de l'environnement socio-culturel, vitalité des représentations autochtones du pouvoir (qui est "mâle") et de l'autorité, raisons économiques, etc.

Dans ce contexte, une meilleure participation des femmes au processus démocratique passe par une stratégie globale associant actions de sensibilisation et d'information, d'éducation ou encore de soutien et de promotion.

Enfin, une réflexion pourrait s'amorcer sur l'opportunité de mettre en oeuvre une politique de quotas visant à garantir une représentation plus équilibrée des femmes à tous les échelons d'organisation de l'appareil politique, administratif et associatif. Elle pourrait prendre, au plus, la forme d'une mesure transitoire, mais elle devrait à tout le moins s'ancrer davantage dans les programmes des partis politiques, de la majorité comme de l'opposition, soulignant ainsi la volonté politique de combattre la discrimination

NOTES

1. Le nom même de l'État, le Burkina Faso, est une expression signifiant "la patrie des Hommes intègres". Il est formé de deux termes: "Burkina" en moré, langue des Mossi, l'ethnie majoritaire et "Faso", en dioula; ce sont deux des trois langues nationales (avec le fulfuldé, la langue des Peuls) officiellement reconnues, alors que le français est la langue officielle. Le Faso est la forme républicaine de l'État, si bien que l'on ne dit pas "République du Burkina Faso" mais Burkina Faso.

II. Transition vers la Démocratie au Burkina Faso

A. Histoire de la Démocratie au Burkina Faso

Le Burkina Faso a connu une évolution socio-politique extrêmement riche et rapide depuis le début des années quatre-vingt jusqu'à nos jours. Cette évolution a été marquée par la mise en oeuvre de la "Révolution démocratique et populaire" du 4 août 1983 au 15 octobre 1987, puis par une politique d'ouverture démocratique qui va s'amplifier et se préciser à partir de la fin de 1989 pour donner naissance à la Quatrième République (2 juin 1991) et favoriser l'instauration de l'État de droit. La transition étant "régulée", la jeune démocratie burkinabè doit à présent affronter les défis de la consolidation et l'approfondissement des réformes engagées.

Sur le plan socio-économique, cette période est caractérisée par un effort permanent de restauration et de préservation des grands équilibres économiques. De 1983 à 1991, les gouvernements successifs mènent une politique d'auto-ajustement structurel, fondée sur la maîtrise volontaire des dépenses publiques, mais au prix de fortes tensions sociales et sans l'aval des institutions de Bretton Woods. Un accord sur la mise en oeuvre d'un Plan d'Ajustement Structurel (PAS), en mars 1991, scelle la réconciliation avec la Banque Mondiale et le Fonds Monétaire International et engage le pays sur la voie de réformes libérales, appuyées par les principaux bailleurs de fonds, très attentifs à la consolidation du processus démocratique.

1983–1987 : La Période Révolutionnaire

L'avènement du régime révolutionnaire

C'est dans la nuit du 3 au 4 août 1983 qu'est proclamée la "Révolution Démocratique et Populaire" (RDP). Le nouveau pouvoir qui s'installe s'autoproclame "Conseil National de la Révolution" (CNR). Il est composé de militaires de rang moyen (capitaines, sous-officiers), de simples soldats et de civils membres de groupuscules marxistes-léninistes. Dans l'ensemble, les nouvelles structures dirigeantes sont formées de représentants de la nouvelle génération, issus pour la plupart de la petite-bourgeoisie urbaine et éduquée. La composition du CNR sera toujours gardée secrète. La présidence en sera confiée au capitaine Thomas Sankara. Les principaux postes de responsabilité sont attribués à trois autres militaires ayant joué un rôle actif dans le coup d'État : le capitaine Blaise Compaoré, le capitaine Henri Zongo et le commandant Lingani.

Ce coup d'État représente en fait l'aboutissement d'une longue instabilité politico-institutionnelle : janvier 1966 : prise de pouvoir par l'armée sur fond de grèves syndicales et de crise politique; 1978 : retour à un régime civil, proclamation de la Troisième République et organisation d'élections législatives et présidentielle libres et concurrentielles; novembre 1980 : coup d'État militaire, suspension de la Constitution et atteintes aux libertés publiques; novembre 1982 : coup d'État, mise en place du "Conseil de Salut du Peuple" (CSP), coalition hétérogène de militaires conservateurs et radicaux; mai 1983 : arrestation de Thomas Sankara, Premier ministre du CSP, rébellion d'une partie de l'armée inspirée par Blaise Compaoré et importantes manifestations de rues à Ouagadougou; août 1983 : défaite de l'aile conservatrice de l'armée, proclamation de la RDP et nomination de Thomas Sankara à la tête de l'État et du CNR.

Bilan politique et économique du CNR

Le projet révolutionnaire est radical en ce qu'il implique un bouleversement des équilibres politiques traditionnels. En effet, depuis l'indépendance, le pouvoir politique avait été monopolisé par une alliance regroupant les milieux urbains salariés, la chefferie coutumière, très puissante en pays mossi notamment¹, les hiérarchies religieuses (chrétiennes et musulmane) et les élites politico-administratives modernes. Le CNR va donc afficher son intention de mettre fin à ce pacte et de transférer le pouvoir aux mains de la paysannerie, qui forme aujourd'hui encore près de 85 % de la population. Ce

changement politique est formalisé dans le Discours d'Orientation Politique (DOP) prononcé par le capitaine Sankara le 2 octobre 1983 et se concrétise rapidement par la création des Comités de Défense de la Révolution (CDR), incarnation du pouvoir populaire et instrument du CNR. Les CDR s'installent partout : en milieu rural comme en milieu urbain, dans le secteur privé comme dans les entreprises publiques et parapubliques.

Les deux principales réformes politiques opérées dans ce contexte par le pouvoir révolutionnaire sont les suivantes :

- Réorganisation Agro-Foncière (RAF), sorte de réforme agraire et foncière dont l'objectif est de saper l'autorité de la chefferie traditionnelle, considérée comme un ennemi irréductible, en transférant la terre aux paysans. Elle ne sera jamais vraiment mise en application en milieu rural, du fait des multiples résistances qu'elle suscitera. Ses effets seront, en revanche, plus sensibles en milieu urbain où elle se traduira par une recomposition en profondeur de l'espace urbain, en particulier à Ouagadougou et, dans une moindre mesure, à Bobo-Dioulasso, deuxième ville en importance du pays.
- Redécoupage administratif du territoire en 30 provinces (portées à 45 en 1996) et 300 départements. Ouagadougou, la capitale, et Bobo-Dioulasso sont découpées respectivement en 30 et 25 secteurs. Cette réorganisation territoriale et urbaine a pour but de faciliter la mise en place de pouvoirs révolutionnaires locaux et provinciaux et constitue une sorte de déconcentration du pouvoir politico-administratif central.

Sur le plan socio-économique, le dispositif s'articule autour des points suivants :

- Réduction drastique du train de vie de l'État pour limiter les dépenses publiques : compression des effectifs de la Fonction Publique (le plus souvent par le biais de "dégagements" – licenciements – autoritaires pour des raisons politiques), abolition des avantages en nature consentis à certains hauts fonctionnaires, diminution des salaires des agents de l'État, etc.
- Lutte contre la corruption et le clientélisme politique, notamment par la création de juridictions d'exception, les Tribunaux Populaires de la Révolution (TPR), qui auront à juger des dizaines de responsables politiques des régimes antérieurs.
- Valorisation des prix payés aux producteurs de coton et de céréales et tentatives de rationalisation des circuits de commercialisation des produits agricoles, le but étant de favoriser l'adhésion de la paysannerie au projet révolutionnaire.

- Mise en oeuvre de la politique dite des “trois luttes” : contre les feux de brousse, contre la divagation des animaux et contre la coupe abusive du bois, le tout visant à préserver l'écosystème et à contenir la désertification.
- Promotion des produits locaux (“Produisons et consommons Burkinabè”) au prix de mesures commerciales protectionnistes désavantageant les échanges avec les pays voisins, notamment la Côte-d'Ivoire.
- Conduite d'une politique volontariste en matière de santé, de promotion des droits de la femme et de scolarisation.
- Construction d'un parc de logements sociaux, essentiellement à Ouagadougou, dans le cadre d'une politique de restructuration urbaine particulièrement dynamique, voire brutale.

Le coup d'État du 15 octobre 1987

Le coup d'État qui met fin à l'expérience révolutionnaire se produit après une longue crise politique et sociale. Il en est l'aboutissement inéluctable. Cette crise est perceptible à partir de 1985. Entre le déclenchement de la révolution et cette date, le CNR enregistre en effet de bons résultats d'ensemble dans le domaine social : la mobilisation de la population autour des objectifs du pouvoir est réelle et permet des progrès sensibles en matière de santé publique (construction de nombreux “centres de santé primaire”, vaccinations massives, etc.), de lutte contre l'érosion et pour la maîtrise de l'eau (ce qui est très important dans un pays exposé de façon cyclique aux déficits pluviométriques), d'émancipation de la femme, etc.

Mais une fois passée cette période, de fortes tensions sociales apparaissent : mécontentement des salariés urbains du fait des sacrifices qui leur sont demandés (blocage des salaires, contributions financières obligatoires au titre de la rigueur budgétaire, participation obligatoire aux activités révolutionnaires, encadrement autoritaire), indifférence de la paysannerie aux mots d'ordre révolutionnaires et échec subséquent de la Réorganisation Agro-Foncière, résistance passive des principales institutions de la société civile (chefferie coutumière, Églises), dissidence des syndicats du fait des atteintes au pouvoir d'achat et aux libertés publiques, hostilité des milieux économiques privés (beaucoup d'opérateurs manufacturiers et commerciaux se replient sur les pays voisins, notamment la Côte-d'Ivoire et le Togo), etc.

Cette crise sociale se double d'une crise politique au sommet de l'appareil d'État : des conflits politico-idéologiques éclatent entre les groupuscules

marxistes membres du CNR, des tensions apparaissent au sein des forces armées et les rivalités entre les dirigeants “historiques” de la révolution (Sankara, Compaoré, Lingani, Zongo) s'exacerbent.

Cette conjonction de facteurs défavorables aboutit donc à un blocage total de la situation, conduisant au coup d'État du 15 octobre 1987.

La première conséquence du coup d'État est la mort de Thomas Sankara et d'une dizaine de ses proches collaborateurs, la fin du CNR et l'accession au pouvoir de Blaise Compaoré à la tête du “Front Populaire”. Deux mots d'ordre apparemment contradictoires sont à l'ordre du jour : continuation de la révolution et ouverture démocratique.

Dans l'ensemble, le changement politique est plutôt bien perçu par la population, même si elle en déplore la violence. Les premières mesures prises par le nouveau pouvoir vont dans le sens de la décrispation du climat socio-politique : déblocage des salaires dans la Fonction Publique; réhabilitation administrative de la plupart des agents de l'État licenciés pour motifs idéologiques par le CNR; dissolution des CDR (ils sont remplacés par des comités révolutionnaires beaucoup mieux contrôlés et désarmés); réconciliation avec la chefferie coutumière et les hiérarchies religieuses; et réouverture du dialogue avec les syndicats.

1983–1987: Auto-ajustement structurel

Sur le plan économique, c'est également la détente avec le secteur privé qui est convié à s'investir dans le développement du pays, dans le cadre de la doctrine du “capitalisme d'État” qui est à l'ordre du jour.

Le bilan socio-économique du CNR a bien évidemment donné lieu à des interprétations très divergentes. Néanmoins, si l'on s'en tient aux conclusions de la Banque Mondiale, on notera que le pouvoir révolutionnaire a abordé “avec courage” les problèmes de population et d'environnement et, surtout, que “d'importantes mesures ont été prises pour réduire le déficit des finances publiques et restructurer le secteur parapublic.”² Dans cette perspective, le CNR s'est d'abord attaqué aux dépenses publiques à travers un ensemble de mesures.³ Dans le même temps, un effort important a été fait en vue d'améliorer les recettes publiques.⁴

Cette politique de rigueur, conduite avec volontarisme et précocité, sinon avec brutalité parfois, a donné des résultats appréciables selon la Banque Mondiale : un taux de croissance d'environ 4,3 % par an entre 1982 et 1987, soit nettement supérieur au taux de croissance démographique (3,3 % par an sur la même période); un taux de croissance moyen de la valeur ajoutée dans

l'agriculture, pour la même période, de l'ordre de 7,1 % par an; un taux de croissance du secteur public de 5,8% par an. À cela il faut ajouter une stabilisation des dépenses budgétaires rapportées au PIB et une dette publique limitée (un milliard de dollars en 1990), "loin d'être aussi grave" que dans d'autres pays africains⁵.

Au passif de cet auto-ajustement, il convient de souligner le faible impact de l'accroissement de la production agricole sur les autres secteurs de l'économie; la méfiance des opérateurs privés et, conséquemment, la stagnation de l'industrie manufacturière et des services (commerce, transport); la dégradation sensible de la balance commerciale à partir de 1988-1989; une croissance négative en 1989, et cela pour la première fois depuis 1975.

Ce sont donc ces facteurs qui vont pousser le Front Populaire à ouvrir des négociations avec les institutions de Bretton Woods en 1989. L'accord sur l'ajustement structurel sera signé en mars 1991, après un large débat politique interne, sans équivalent au sud du Sahara. Compte tenu de ses résultats d'ensemble relativement bons, le Burkina bénéficiera d'un ajustement qualifié officiellement de "doux", soit un ajustement accompagné de mesures sociales dans le domaine de la santé et de l'éducation.

1987-1997: Restauration de l'État de Droit

1987-1990: Tentative d'aménagement de l'État révolutionnaire

La politique d'ouverture démocratique officiellement proclamée au lendemain du coup d'État montre rapidement ses limites: il ne s'agit pas, alors, de mettre en place un État de droit démocratique et une démocratie pluraliste, mais d'intégrer au sein du Front Populaire des mouvements politiques que l'on pourrait qualifier de "centre-gauche" en vue d'élargir sa base sociale. Certains analystes ont qualifié cette période de "décompression autoritaire" plutôt que de transition démocratique.

Sur le fond, l'ouverture est donc très timide: le Front Populaire accapare tous les pouvoirs (exécutif, législatif et judiciaire); l'armée reste omniprésente; les partis politiques sont tolérés mais à condition d'adhérer au Front Populaire, il n'y a donc pas d'opposition; les institutions sont celles de l'État d'exception et il y règne une confusion totale entre les structures de l'État et celles du Front Populaire, qui est donc une sorte de "parti-État".

À partir de 1989, la situation internationale se modifie profondément. On assiste à l'effondrement progressif du bloc communiste, à l'aggravation de la crise économique des États africains et au discours dit "de La Baule"

de François Mitterrand, liant l'aide au développement et les réformes démocratiques dans les pays francophones.

Comme la plupart des États d'Afrique, le Burkina s'engage alors dans un processus de transition démocratique. Cela se traduit notamment par la mise en place d'un projet de Constitution, mais dont l'objectif fondamental est davantage de codifier le fonctionnement de l'État révolutionnaire (un peu à l'exemple des constitutions soviétique et chinoise) que de jeter les fondements d'un État de droit démocratique.

Depuis 1990: Transition vers la démocratie

Le projet de mise en place d'une démocratie "surveillée" fait long feu. En effet, les pressions internes en faveur d'une plus grande démocratie, le poids de l'environnement international et celui des bailleurs de fonds vont pousser les autorités burkinabè à engager un processus de véritable rupture avec la période révolutionnaire, parfois qualifié de "rectification démocratique". Celui-ci est marqué par plusieurs réformes démocratiques :

- Instauration du multipartisme en janvier 1991.
- Abandon officiel de l'idéologie marxiste-léniniste et de la doctrine du "capitalisme d'État" en mars 1991.
- Fin de la confusion institutionnelle entre le "Front Populaire" et l'État (c'est la "déconnexion" selon la terminologie officielle) en mai 1991.
- Référendum sur le texte final de la Constitution le 2 juin 1991. Ce nouveau texte est d'inspiration extrêmement libérale. Il institue la séparation des pouvoirs et l'existence de deux chambres (l'Assemblée des Députés du Peuple, aujourd'hui l'Assemblée Nationale et la Chambre des Représentants formée de membres nommés de la société civile) et consacre le suffrage universel direct comme mode d'élection du président du Faso et des députés. Cette Constitution consacre la mise en place de la Quatrième République. Elle est promulguée le 11 juin 1991.

L'adoption de la Constitution est suivie par un cycle électoral mené à un rythme soutenu :

- élection présidentielle le 1er décembre 1991;
- élections législatives le 24 mai 1992;
- élections municipales le 12 février 1995;
- élections législatives le 11 mai 1997.

Sur le plan économique, les années 1990-1997 sont marquées par la mise en oeuvre d'un Plan d'Ajustement Structurel (PAS) sous tutelle de la Banque Mondiale. Cet ajustement, qualifié parfois "d'orthodoxe", s'inscrit dans le

droit fil de la politique économique menée de 1982 à 1987. Ses objectifs sont : la maîtrise des dépenses publiques; la réduction. Du déficit des finances publiques, d'au moins 0,7% du PIB; un taux moyen de croissance du PIB réel supérieur ou au moins égal à 4%; la limitation du taux d'inflation à 4% (disposition que viendra contrecarrer la dévaluation du franc CFA en janvier 1994); et l'élimination de tous les arriérés extérieurs et intérieurs.

Dans cette perspective, un ensemble de réformes ont été élaborées. Elles ont visé le système bancaire, la restructuration des dépenses publiques et celle de la Fonction Publique, la fiscalité, les entreprises publiques et parapubliques dont beaucoup ont été soit démantelées, soit privatisées ainsi que la déréglementation de l'économie en vue de stimuler l'initiative privée et de libéraliser le marché du travail.

Dans le même temps, trois secteurs ont été désignés comme étant prioritaires et ont bénéficié de programmes d'ajustement sectoriel : l'agriculture, les transports et les ressources humaines (éducation, santé, emploi et formation).

Ce PAS s'est, dans l'ensemble, bien déroulé, mais il faut noter que sa mise en oeuvre a connu une phase de ralentissement en 1991-1992, du fait des turbulences politiques liées aux échéances électorales. Cela a entraîné un différend, aujourd'hui oublié, avec la Banque Mondiale. Notons également que la dévaluation du franc CFA, en janvier 1994, a "gonflé" l'encours de la dette burkinabè, passé de 401,2 milliards avant dévaluation à 760,47 milliards après dévaluation⁶. Cette dégradation de la conjoncture a rendu nécessaire la mise en oeuvre de mesures palliatives de la part des partenaires au développement.

B. Situation de la Démocratie au Burkina Faso

Le Processus Démocratique après les Élections Législatives du 11 mai 1997

Le contexte politique général

La consultation électorale visant à choisir, pour cinq ans, les représentants du peuple, se situe dans la continuité du processus démocratique amorcé le 11 juin 1991 avec la promulgation de la Constitution adoptée par référendum le 2 juin de la même année. Elle constitue l'aboutissement provisoire d'un marathon électoral amorcé en 1991 avec l'élection présidentielle.

Au regard de cette succession de scrutins, le contexte politique national semble se caractériser par une appréciable stabilité institutionnelle, et cela en dépit de la crise qui a secoué la garde présidentielle peu avant le Sommet France-Afrique de décembre 1996 et de la longue grève étudiante du printemps 1997. Bien que ces soubresauts aient révélé l'existence de tensions latentes, le fonctionnement normal des institutions n'a apparemment pas été affecté, pas plus que le déroulement d'ensemble du processus démocratique.

Un pas important en ce sens a été fait en février 1995 avec les élections municipales qui concrétisent le choix effectué en faveur de la décentralisation, puissamment soutenue par les bailleurs de fonds, et de la promotion de la démocratie locale à travers le "développement participatif".

Ce bilan, somme toute assez positif, doit néanmoins être tempéré par trois observations :

- Nonobstant l'affirmation du multipartisme et du pluralisme politique, le pouvoir, exécutif, législatif et même judiciaire, reste concentré entre les mains du parti majoritaire, le Congrès pour la Démocratie et le Progrès (CDP). Celui-ci contrôle en outre la majorité des communes décentralisées, exerce une forte influence au sein de l'appareil administratif central et local, bénéficie du soutien d'une part déterminante de la chefferie coutumière et jouit de la sympathie, souvent active, des principaux entrepreneurs économiques du pays. L'opposition ne dispose donc que d'un espace politique extrêmement réduit, d'autant plus que la presse privée, sans lui être forcément hostile, ne constitue pas un contre-pouvoir agissant.
- Réformé en janvier 1997, l'article 37 de la Constitution (loi constitutionnelle no 002-97-ADP du 27 janvier 1997) ne fixe plus de limites au nombre de mandats susceptibles d'être sollicités par le Président du Faso. Cet amendement a été critiqué par l'opposition, qui y voit le risque d'une présidence "à vie". Adoptée dans l'urgence, cette réforme laisse planer

des doutes sur l'avenir démocratique du Burkina, surtout si elle devait se conjuguer avec une hégémonie durable du parti majoritaire.

- La persistance de comportements et de réflexes qui relèvent davantage de l'État d'exception que de l'État de droit. Ainsi en est-il notamment de la façon dont a été gérée "l'affaire Kafando", dont les tenants et aboutissants réels restent inconnus, et qui révèle le poids encore important, bien que discret, de l'armée. Ainsi en est-il également de la gestion de la crise universitaire du printemps 1997, gérée dans un premier temps avec une brutalité inacceptable dans un État de droit démocratique, avant l'intervention apaisante du Médiateur du Faso (sorte d'ombudsman).

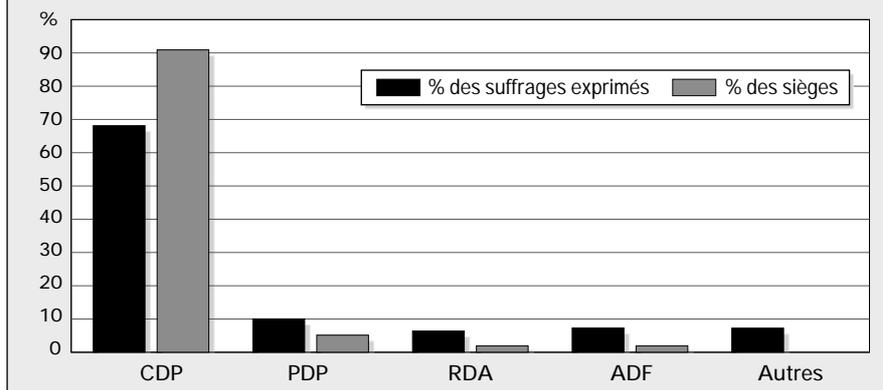
La conclusion de fond qui se dégage de cet aperçu est que la démocratie au Burkina a marqué des points significatifs, mais qu'elle nécessite encore beaucoup de réformes et d'efforts et qu'elle demeure fragile en l'absence d'une véritable culture démocratique, aussi bien parmi les élites qu'au sein de la société civile. C'est une démocratie surveillée, contrôlée, impulsée d'en haut à bien des égards, un changement dans le régime issu du coup d'État du 15 octobre 1987 et non pas un changement de ce régime.

Les résultats officiels des élections législatives du 11 mai 1997

Les résultats proclamés par la Cour Suprême le 31 mai 1997 valident globalement ceux publiés par la Commission Nationale d'Organisation des Élections (CNOE) quelques jours auparavant. Appelée à se prononcer sur 28 recours en annulation pour diverses irrégularités, la Cour a procédé à l'annulation des résultats dans plusieurs bureaux de vote de différentes provinces, mais sans que cela modifie la répartition des sièges entre la majorité et l'opposition. En fait, c'est seulement dans deux provinces (l'Oudalan et le Kouritenga) que le scrutin a été purement et simplement annulé et qu'une nouvelle consultation a été organisée dans les 21 jours après l'annulation, conformément au délai prévu par le Code Électoral.

Ce scrutin confirme l'hégémonie écrasante du CDP. En effet, celui-ci remporte 101 des 111 sièges à pourvoir, contre 8 pour l'opposition (6 pour le Parti pour le Développement et le Progrès – PDP – et 2 pour le Rassemblement Démocratique Africain – RDA). Les 2 sièges restants vont à l'Alliance pour la Démocratie et la Fédération (ADF), un parti adepte de la "démocratie consensuelle" et qui se proclame de l'opposition tout en se situant dans la mouvance présidentielle.

Répartition des suffrages exprimés et des sièges à l'Assemblée Nationale, élections législatives, 11 mai 1997



Le taux de participation a été de 44,53%, soit une nette augmentation par rapport à 35% en 1992. Le nombre d'inscrits était de 4 985 352 et celui des personnes ayant voté de 2 220 161 pour 2 045 350 suffrages exprimés et 174 811 bulletins nuls. Le nombre des partis en compétition était de 13 (contre 27 en 1992), mais tous ne présentaient pas de candidats dans les 45 provinces du pays. Seuls le CDP, le PDP, le RDA et l'ADF ont été en mesure de le faire.

Bilan de l'organisation et du déroulement du scrutin

L'organisation des élections était la responsabilité de la CNOE, dont la mise en place avait donné lieu à des divergences d'appréciation entre l'opposition, qui souhaitait qu'elle fût "indépendante", et le CDP, qui préférait qu'elle fut "autonome" et sous la tutelle du Ministère de l'Administration Territoriale et de la Sécurité (MATS). C'est finalement cette dernière option qui a prévalu.

Il faut cependant souligner qu'une fois achevée, la constitution de la CNOE a révélé le poids prépondérant des proches du pouvoir (notamment en ce qui concerne les magistrats qui en font partie) et des membres de l'administration dont on peut présumer la fidélité à ce pouvoir. Tel était aussi le cas, en général, des commissions provinciales, puisque le scrutin était un scrutin provincial sur listes à la plus forte moyenne. On peut donc légitimement s'interroger sur l'impartialité et l'indépendance réelle de la CNOE.

Quoi qu'il en soit, l'organisation du scrutin du 11 mai 1997 a globalement donné lieu à un *satisfecit* des observateurs internationaux (une quarantaine

environ, venus de divers pays africains et occidentaux). Ont été notamment évoqués le calme et la sérénité d'ensemble qui ont régné pendant le déroulement du vote, l'équilibre dans l'accès aux médias publics pour tous les partis en lice, grâce à l'action du Conseil Supérieur de l'Information (CSI), ainsi que l'organisation relativement bonne des opérations (mise en place de plus de 5 000 bureaux de vote, acheminement du matériel électoral comme les bulletins et les urnes, etc.).

La même appréciation positive a été portée par les bailleurs de fonds, qui ont financé le scrutin à plus de 80%. Il convient néanmoins de noter qu'ils ont été attentifs uniquement à l'aspect "technique" des choses, délaissant l'aspect politique de l'organisation des élections. L'annexe 3 du présent rapport énumère les programmes d'appui au processus démocratique mis en oeuvre par la communauté internationale, en particulier aux élections de 1997.

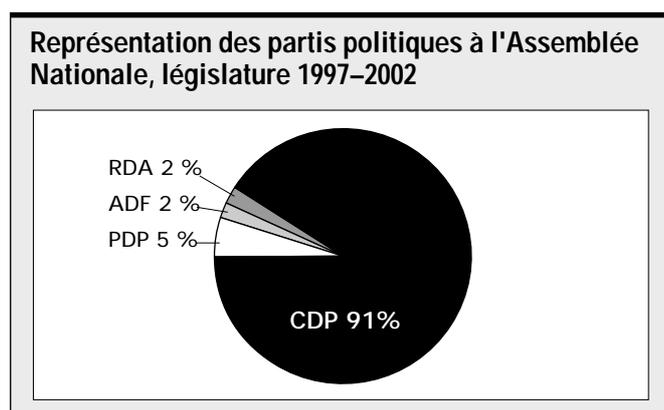
Le bilan est plus nuancé en ce qui concerne les observateurs indépendants nationaux, réunis en un collectif de plusieurs associations. Ils étaient 826 répartis sur l'ensemble du territoire national. Les principales critiques formulées par ce collectif sont les suivantes :

- Un manque de préparation manifeste, qui s'est traduit par de multiples dysfonctionnements. Ce manque de préparation, supérieur à celui observé lors des élections municipales de février 1995, serait dû à un calendrier politique surchargé (Sommet France-Afrique, Coalition Globale pour l'Afrique, crise universitaire, FESPACO, Salon International de l'Artisanat de Ouagadougou, etc.) qui n'aurait pas permis à l'Administration et au Gouvernement de consacrer à cette échéance toute l'attention et l'énergie nécessaires.
- Une neutralité très relative de l'Administration et même de la CNOE. Cet argument mérite considération au regard de la politisation de l'administration en Afrique, en général.
- D'importantes irrégularités dans l'établissement des listes électorales.
- Un certain dysfonctionnement en ce qui concerne la distribution des cartes d'électeur. Des milliers de citoyens n'ont pas reçu la leur et n'ont donc pas pu voter, alors que des étrangers récemment installés dans le pays en ont reçu une, sans raison. Notons néanmoins que ce phénomène pourrait avoir désavantagé tous les partis politiques, de la majorité comme de l'opposition.
- Le caractère faussement indélébile de l'encre censée empêcher les votes multiples par une même personne.

- Les achats de voix par divers moyens (numéraires, nourriture, avantages divers, etc.) et, en général, de nombreuses irrégularités.
- La méconnaissance de la procédure électorale (comment voter) par de nombreux électeurs et, en corollaire, l'insuffisante formation des agents électoraux et des représentants des partis politiques présents dans les bureaux de vote.

Rapports de Forces Post-électorales : un Déséquilibre Problématique

Le paysage politique qui émerge à la suite des élections du 11 mai 1997 accentue le déséquilibre déjà existant entre majorité et opposition. Minoritaire dans l'ancienne Assemblée (20 élus sur 107), l'opposition l'est davantage encore dans la nouvelle (10 élus sur 111, si l'on considère que les deux députés ADF appartiennent à l'opposition, ce qui est loin d'être avéré...). Bien que prévisible, la victoire du CDP est quelque peu surprenante au regard des graves tensions internes et des conflits auxquels ont donné lieu les "primaires" organisées pour départager les nombreux "candidats à la candidature". Il en est résulté beaucoup de frustrations chez les perdants dont certains n'ont pas hésité à rejoindre un parti d'opposition dans l'espoir de se faire élire ou réélire.



Compte tenu de l'emprise que le CDP exerce sur les institutions et sur l'appareil du pouvoir, ce résultat est logique, mais l'ampleur du succès fait problème. En effet, la démocratie suppose un certain équilibre des pouvoirs et la possibilité pour l'opposition de contrôler l'action de la majorité. Or, dans la configuration post-électorale actuelle, le CDP est plus hégémonique que

jamais et, hormis la société civile, il n'y a guère de contrepoids à son pouvoir. Mais celle-ci est-elle en mesure de jouer efficacement ce rôle pour que, selon l'heureuse formule de Montesquieu, le pouvoir puisse arrêter le pouvoir? Comment assurer la cohabitation d'une majorité claire de gouvernement et d'une minorité d'opposition significative?

Cette situation est sans doute aussi relativement gênante pour les vainqueurs eux-mêmes. Sur le plan extérieur d'abord, dans la mesure où, après la révision très contestée de l'article 37 de la Constitution, le résultat des élections pourrait ternir un peu plus l'image de "bon élève" de La Baule que le Burkina a réussi à se forger en menant sans trop de soubresauts sa transition de l'autoritarisme à la libéralisation politique. Certains leaders parmi les plus lucides du CDP en conviennent d'ailleurs clairement. Sur le plan intérieur, ensuite, dans la mesure où la gestion d'un groupe parlementaire si pléthorique ne sera pas aisée et où le risque de voir s'exacerber les luttes de clans et de factions est élevé. On peut se demander, en outre, si le CDP sera en mesure de satisfaire tous ceux que sa victoire "met en appétit". Il n'est pas illégitime, enfin, de s'interroger sur la marge dont jouit désormais le chef de l'État par rapport au parti dont il est issu, alors que certaines analyses pré-électorales faisaient état de son souhait secret de voir l'opposition réaliser un bon score afin d'alléger sa supposée dépendance envers le CDP. Le résultat du scrutin rend évidemment illusoire ce scénario.

En ce qui concerne l'opposition, réduite à la portion congrue, sa capacité de peser sur le jeu démocratique et de constituer un contre-pouvoir écouté et crédible est des plus incertaines. Certains de ses ténors se sont même interrogés sur l'utilité de siéger à l'Assemblée Nationale compte tenu du rapport de forces si défavorable. Quoi qu'il en soit, on ne peut s'empêcher de penser que, faute d'une représentation adéquate de l'opposition, le jeu démocratique se trouve faussé. Toute la question est alors de savoir si la majorité aura la sagesse de gérer raisonnablement sa victoire et de se dessaisir d'une part de l'immense pouvoir qu'elle détient désormais pour le partager avec l'autre partie. À entendre certains de ses leaders, qui n'hésitent pas à parler d'une victoire "totale", cette hypothèse paraît peu vraisemblable.

Dans ce contexte, il est évident que l'avenir du jeu démocratique, indissociable de l'existence de contre-pouvoirs, de la présence d'une majorité stable et d'une opposition crédible ainsi que de la possibilité de l'alternance, passe par un véritable *aggiornamento* de l'opposition. Si la victoire du CDP a été si écrasante, c'est non seulement parce qu'il contrôle l'appareil d'État,

mais aussi parce que l'opposition lui a facilité la tâche au travers de ce qu'il faut bien appeler son inconsistance.

Réflexions sur la Consolidation des Réformes Démocratiques

Parmi les points positifs, les observations suivantes peuvent être faites :

Sur un plan général, le processus de transition démocratique au Burkina a globalement été moins violent, plus stable et mieux maîtrisé que dans la plupart des autres États francophones du Sahel (Mali, Niger, Tchad) ou d'Afrique centrale (Congo, République Démocratique du Congo – ex-Zaire). Certes, il y a eu des phases de fortes tensions entre le pouvoir et l'opposition (manifestations de rues et brefs affrontements à Ouagadougou en 1991, dérapages verbaux, assassinat, non élucidé, de deux responsables du Front Populaire passés à l'opposition, disparition inexplicée à ce jour d'au moins deux universitaires, etc.). Mais le processus démocratique n'a pas donné lieu aux excès observés ailleurs. De plus, il a été relativement rapide et, contrairement à ce qui s'est souvent passé ailleurs, il n'y a pas eu de conférence nationale. Le Burkina Faso jouit donc d'avantages inestimables qui marquent la cadence de son développement démocratique.

Le calendrier électoral a généralement été respecté et les élections ont été organisées dans d'assez bonnes conditions, avec le soutien actif des partenaires du Burkina Faso. Si l'opposition en a régulièrement contesté la régularité, arguant des fraudes massives, les observateurs internationaux et, avec davantage de nuances, les observateurs nationaux ont généralement admis leur régularité et leur transparence, même si la fraude n'a pas été totalement évitée et si des problèmes d'organisation se sont posés.

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. La société civile est présente et active, en particulier dans le domaine de la protection des droits de l'Homme et de l'observation des élections. Le pluralisme de la presse est effectif, même si les journaux ont peu de moyens et si les médias audiovisuels d'État privilégient les informations concernant le pouvoir.

La décentralisation, donc la mise en oeuvre de la démocratie locale et participative, est en cours, même si de nombreux problèmes restent à résoudre.

Au passif, les points suivants doivent être soulignés :

L'interpénétration du parti majoritaire au pouvoir et de l'État. Le parti majoritaire apparaît prépondérant dans toutes les instances du pouvoir (pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire) et de l'administration de l'État. Cette omniprésence pose problème quant aux relations entre le parti majoritaire et les institutions de l'État et quant à la séparation et à l'équilibre des pouvoirs.

La participation électorale. Signe de l'intérêt des citoyens pour le fonctionnement des institutions démocratiques, elle reste très faible : 25,28 % de taux de participation à l'élection présidentielle de décembre 1991, 33,8 % aux législatives de mai 1992 et 44,53 % à celles de mai 1997. Il convient de souligner qu'aux municipales de 1995, il y eût près de 70 % de votants. Cependant, ces élections ne concernaient qu'une partie du corps électoral et les 33 communes dites de "plein exercice", c'est-à-dire ayant un conseil municipal élu et la maîtrise de leur budget. Cela étant, la multiplication des consultations électorales est malgré tout positive en ce qu'elle induit une routinisation de cette procédure de sélection des responsables politiques et la crédibilisation du processus électoral, qui sont au coeur de la démocratie.

Le principe de l'alternance politique. Si l'on admet que la démocratie suppose l'alternance au pouvoir, alors il convient d'être attentif à la volonté de tous les acteurs politiques (majorité et opposition) d'accepter le verdict des urnes. Or nombre d'observateurs au Burkina se demandent si l'actuelle majorité présidentielle, formée d'un parti ultra-dominant à l'Assemblée Nationale, au Gouvernement et dans l'appareil administratif central et local, accepterait de rendre le pouvoir si d'aventure le sort des urnes devait un jour lui être défavorable. C'est toute la question de l'existence d'une culture démocratique enracinée au sein des élites qui est ainsi posée.

La faiblesse de l'opposition. La démocratie implique qu'il y ait une majorité et une opposition. Or cette dernière a de la difficulté à exister au Burkina. Non pas parce que le pouvoir l'en empêche, mais parce qu'elle manque de militants, de cadres et de ressources financières pour affirmer sa présence. Les carences sont également propres aux partis politiques d'opposition qui n'intègrent pas la durée dans leurs stratégies politiques. Ils sont aussi fréquemment formés par une personnalité politique plus qu'autour d'une vision d'avenir et d'un programme de gouvernement. Les liens avec les citoyens sont souvent faibles et irréguliers. De plus, les partis d'oppo-

sition se sont illustrés par la faiblesse de leur capacité à se regrouper autour d'une plate-forme minimale de même que 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. Fin octobre 1996, une crise a éclaté au sein de la garde présidentielle dont le responsable, l'adjudant Hyacinthe Kafando, a été contraint de se réfugier en Côte-d'Ivoire, alors que plus de vingt de ses collaborateurs étaient mis aux arrêts.⁷ Dans tous les cas, l'attitude de l'institution militaire est un paramètre à prendre en considération.

NOTES

1. Les Mossi constituent l'ethnie majoritaire (plus de 50 % de la population) et occupent massivement la partie centrale du pays.
2. BANQUE MONDIALE, *Burkina Faso. Memorandum économique*, vol. 1, Rapport principal, 5 décembre 1989, p. i.
3. Ces mesures ont inclus la réduction drastique de la masse salariale, poste budgétaire à la base des déséquilibres financiers des États africains et qui, au Burkina, mobilisait les deux tiers des dépenses courantes; le blocage des avancements dans la Fonction Publique, ou leur maintien mais sans incidences financières; l'abaissement de l'âge de la retraite de 55 à 53 ans pour les agents de l'État; la suppression des subventions aux sociétés d'État (économie: 7 milliards de francs CFA par an); la rationalisation de la gestion du matériel d'État.
4. Dont la lutte contre la fraude fiscale et la corruption; la création d'un impôt sur les propriétés bâties; et des contributions autoritaires demandées aux agents de l'État au titre de leur traitement.
5. BANQUE MONDIALE, *Burkina Faso. Memorandum économique*, vol. 1, Rapport principal, 5 décembre 1989, pp. iii-iv.
6. Sur l'économie du Burkina, cf. P. ZAGRÉ, *Les politiques économiques du Burkina Faso. Une tradition d'ajustement structurel*. Paris: Karthala, 1994.
7. Plusieurs hypothèses sont avancées pour expliquer ces remous: soit un complot de Kafando contre le Président Compaoré, soit un règlement de comptes au sein de l'armée dont une bonne partie aurait été agacée des privilèges qui étaient octroyés à Kafando et à ses partisans, soit une mesure préventive du Chef de l'État pour se débarrasser d'un élément perturbateur avant le Sommet France-Afrique (4-6 décembre 1996) et accentuer la "civilianisation" du régime.

III. Démocratie et Réforme de l'État

A. Démocratie et Bonne Gouvernance

Le Concept de Gouvernance

Il est acquis qu'il n'y a pas de relation mécanique entre démocratie, bonne gouvernance et développement économique. Cependant, il apparaît clair que la bonne gouvernance ne saurait se justifier uniquement au regard des bonnes performances économiques qu'elle permet. Il importe donc de souligner avec force que, pour être humainement et socialement acceptable, la bonne gouvernance doit se donner pour objectif de promouvoir le développement démocratique. À l'inverse, le respect des principes démocratiques conditionne la mise en oeuvre harmonieuse d'une bonne gouvernance, en en atténuant le coût politique et social. En effet, *in fine*, c'est la légitimité démocratique conférée aux gouvernants et la participation citoyenne qui fondent l'efficacité des politiques et des stratégies de développement.

Confus, et jugé parfois peu opératoire, le concept de bonne gouvernance doit son succès en grande partie à l'usage qui en a été fait dans la littérature anglo-saxonne et par les Institutions de Bretton Woods (le Fonds Monétaire International et la Banque Mondiale principalement), ainsi que par les agences bilatérales de coopération internationale. Parfois galvaudé, le concept est par ailleurs souvent perçu par les pays en voie de développement comme l'alibi à une sorte de "nouvel impérialisme" des pays riches sur les

pays pauvres ou, tout au moins, suspecté de servir de justificatif à des ingérences dans leurs affaires intérieures, instaurant ainsi une certaine conditionnalité politique de l'aide internationale. Le concept de bonne gouvernance a fait irruption sur la scène africaine en 1989 et est par la suite devenu un axe principal des politiques de coopération internationales.¹

Dans ce contexte, il apparaît urgent de définir concrètement le concept de bonne gouvernance, selon des critères clairs et identifiables, en particulier dans le contexte de l'Afrique francophone. Ce fut l'objet d'un Symposium sur la Bonne Gouvernance et le Développement Économique qui s'est tenu à Dakar en novembre 1996. Les critères de la bonne gouvernance se caractérisent par la participation, la transparence, la responsabilité (*accountability*), l'efficacité et l'efficience, mais également par le primat de l'État de droit, l'indépendance de la justice et la responsabilité politique. Compte tenu de ces critères, la bonne gouvernance se définit donc comme "l'ensemble des mesures mises en oeuvre pour assurer et optimiser la gestion des affaires publiques (sur le plan économique, politique, social et administratif)", définition que l'on pourrait compléter par une référence à la notion de responsabilité politique, soit le renforcement des valeurs, des institutions et des procédures démocratiques, la valorisation de la participation des groupes défavorisés aux affaires de la Cité et l'attention devant être portée par les services publics aux besoins des groupes sociaux les plus vulnérables. En effet, le concept de gouvernance englobe une réalité plus large que la seule notion de gouvernement.

Il est couramment admis que la démocratie est une condition *sine qua non* et un élément catalytique de la bonne gouvernance. En effet, en conférant la légitimité au gouvernement et en encourageant chacun et chacune à participer à la prise de décision relative aux problèmes qui le ou la concernent, la démocratie contribue à l'efficacité des politiques et des stratégies de développement. Les institutions et les pratiques démocratiques, en imposant au gouvernement l'exercice effectif de ses responsabilités et en conférant à son action la transparence nécessaire, tendent à limiter et à contenir les dysfonctionnements tels que l'arbitraire, le favoritisme, l'injustice et les dérives ou tentations totalitaires. À l'inverse, les institutions démocratiques encouragent une plus grande attention aux préoccupations des communautés.

La Politique Nationale de Gouvernance

Une situation socio-économique précaire

Le Rapport Annuel sur le Développement Humain Durable² que le PNUD vient de publier place le Burkina Faso en 172^e position sur 175 pays. C'est une régression par rapport aux années précédentes. Le Burkina Faso compte donc parmi les pays les plus pauvres et les moins performants au monde et il n'y a guère que des pays en crise comme le Sierra Leone, le Rwanda et, dans une moindre mesure, le Niger qui font moins bien ou plus mal que le Burkina Faso.

Selon ce rapport du PNUD, le Burkina accuse des performances particulièrement médiocres de ses principaux indicateurs sociaux : une espérance de vie à la naissance évaluée à 46,4 ans (45,4 ans pour les hommes et 47,5 pour les femmes), un taux d'analphabétisme de 81,3 % (71,2 % pour les hommes et 91,4 % pour les femmes), un taux de scolarisation de 37 % (l'un des plus faibles d'Afrique noire) et une piètre couverture des services sociaux de base (soins de santé primaire, eau, habitat, assainissement, etc.). En outre, les résultats de l'Enquête Prioritaire sur les Conditions de Vie des Ménages au Burkina montrent que 45 % de la population vit au-dessous du seuil de pauvreté absolue estimé à 41 000 francs CFA par an et par tête. À l'évidence, un contexte socio-économique aussi défavorable pose en termes spécifiques la problématique de la bonne gouvernance, en ce qu'il tend à instaurer une relation indissociable entre bonne gouvernance et développement humain durable, celui-ci étant entendu comme le mode de développement qui donne priorité aux plus pauvres, favorise la promotion des femmes et privilégie l'environnement.

Force est de constater que, malgré une économie relativement "saine", résultant en particulier de la gestion responsable des finances publiques par les régimes précédents, le développement économique ne semble pas vouloir décoller. Le Burkina Faso bénéficie d'atouts non négligeables : la croissance du PNB, de l'ordre de 2,6 % par an en moyenne entre 1990 et 1995, est positive; en 1995, le niveau d'endettement reste relativement modéré, de l'ordre de 55 % du PNB, en comparaison avec d'autres pays en développement de l'Afrique de l'Ouest et Centrale; l'inflation est maîtrisée, de l'ordre de 2,6 % en moyenne entre 1985 et 1995; et la balance des paiements courants est devenue excédentaire en 1995, de l'ordre de 0,8 % du PNB. Cependant, la situation économique reste précaire : le PNB par habitant par an se situe autour de 230 \$ US, marquant une dégradation régulière de l'ordre de 0,2 %

par an en moyenne entre 1985 et 1995. L'aide extérieure est d'ailleurs passée de 12,5 % du PNB en 1980 à 23,7 % en 1994.

La politique nationale de gouvernance

Les autorités nationales ont clairement exprimé leur volonté d'engager le pays sur la voie de la bonne gouvernance. Des actions concrètes ont été prises ou sont en voie de l'être en vue d'opérationnaliser cette volonté politique. En effet, sous l'impulsion du Gouvernement, la réflexion nationale se poursuit afin de donner un contenu national à la bonne gouvernance.

La mise en oeuvre des critères constitutifs du concept de bonne gouvernance au Burkina a été précédée d'une phase de réflexion dont les principales étapes ont été :

- Les Journées de Réflexion sur la Gouvernance organisées en 1994 par le Ministère de la Fonction Publique et de la Modernisation de l'Administration. Elles ont permis de dégager une compréhension précise et commune du concept, de tracer les grandes lignes d'un cadre institutionnel et de mettre en évidence les éléments fondamentaux d'un programme d'action de développement de la gouvernance.
- La Troisième Table Ronde Générale du Burkina organisée à Genève en 1995, au cours de laquelle le Gouvernement a présenté aux bailleurs de fonds un exposé sur les actions d'appui et de réforme de l'administration, ainsi que sur l'expérience du Burkina en matière de gouvernance. Dans cet exposé, les autorités ont admis que les réformes entreprises ont besoin de temps pour s'enraciner et se consolider et doivent donc s'inscrire dans la durée et, surtout, que le développement n'est pas réductible à un ensemble de principes et de ratios économiques, mais qu'il est également synonyme d'actions concertées et suivies ayant pour but la stabilité politique, le développement institutionnel, la participation populaire et le respect des droits de la personne.
- Le Séminaire Gouvernemental d'Octobre 1996, préluant aux Assises Nationales sur le Rôle de l'État, qui avait pour but de faire des propositions concrètes pour une réforme globale de l'administration publique.
- Enfin, la création du Ministère de la Fonction Publique et du Développement Institutionnel lors du remaniement ministériel du 10 juin 1997.

Les Priorités du Développement National se sont donc articulées autour de cinq types de sécurité :

- i. La Sécurité Économique. L'ambition du Gouvernement dans ce domaine est de réaliser une croissance soutenue et durable visant à assurer, pour la période 1995–2005, un taux d'accroissement annuel du revenu net par habitant supérieur ou égal à 3%. Pour ce faire, la dynamique de croissance du PIB envisagée en termes réels serait respectivement de 5% sur la période 1996–1998, de 6% en moyenne au cours des années 1998–2000 et de 8% au delà de l'an 2000. Cette perspective de croissance devrait être fondée essentiellement sur une meilleure allocation des ressources en faveur des investissements productifs (agriculture et mines) et des secteurs sociaux de base (école et santé notamment). L'État s'attachera également à améliorer le cadre juridique des affaires nécessaire à l'expansion des activités du secteur privé qui est appelé à jouer un rôle moteur dans le développement.
- ii. La sécurité sanitaire, la priorité devant être donnée à l'accès, au moindre coût, aux soins de santé primaire, dans le droit fil de l'Initiative de Bamako; en outre, il en est attendu un allongement de l'espérance de vie à 54 ans en l'an 2000 et une réduction des taux de mortalité globale et infantile en les ramenant respectivement à 14 et 70 pour mille en l'an 2000.
- iii. La sécurité alimentaire, fondée sur l'intensification des progrès dans les secteurs des produits alimentaires (agriculture et élevage), avec un taux de croissance de ces secteurs de 4% par an, supérieur au taux de croissance démographique.
- iv. La sécurité environnementale, fondée sur une politique systématique de reboisement et d'hydraulique villageoise destinée à stopper la désertification et la déforestation, le tout dans le cadre du Plan d'Action National pour l'Environnement (PANE) soutenu par de nombreux partenaires extérieurs.
- v. La sécurité individuelle et politique, par la consolidation du processus démocratique et le renforcement des initiatives entreprises dans les domaines de la libéralisation de l'économie et de la décentralisation, de la mise en place de dispositifs institutionnels, législatifs et réglementaires adéquats et du renforcement du rôle et du statut de la femme.

Par ailleurs, le Gouvernement a retenu, comme levier de sa politique de développement social, l'initiative 20/20, telle qu'elle est préconisée par les Nations Unies. En accord avec les partenaires au développement, il s'engage dans ce cadre à affecter 20% de ses ressources budgétaires au financement

des secteurs sociaux, contre une allocation proportionnellement équivalente de l'aide publique au développement (20%) aux mêmes secteurs.

Au regard des objectifs ci-dessus mentionnés, la stratégie par laquelle le Gouvernement burkinabè entend promouvoir une bonne gouvernance s'articule autour de cinq points essentiels :

- La consolidation de la démocratie.
- La poursuite de la promotion d'une administration du développement.
- La valorisation de l'éthique de la transparence et de la responsabilité dans la gestion publique.
- La promotion du développement social.
- Le renforcement du rôle de l'administration dans le développement des infrastructures et la protection de l'environnement.

Les Structures de la Gouvernance

On le voit donc, la réflexion sur la mise en oeuvre d'une bonne gouvernance au Burkina Faso est bien avancée; mais comment la situation se présente-t-elle dans la réalité et quel est le bilan susceptible d'en être tiré?

Le processus de déverrouillage autoritaire amorcé au début des années quatre-vingt-dix a été ponctué de plusieurs étapes successives, tant politiques (restauration du multipartisme, abandon de l'idéologie marxiste-léniniste et de la doctrine du capitalisme d'État, déconnexion officielle entre les structures de l'État et celles du Front Populaire) qu'institutionnelles (adoption de la Constitution de juin 1991) et électorales (présidentielle de décembre 1991, législatives de mai 1992 et mai 1997, communales de février 1995).

Dans le détail, le dispositif politico-institutionnel actuel se présente de la façon suivante :

Un multipartisme réel, voire pléthorique, dans la mesure où l'on dénombre une quarantaine de partis politiques. Il faut noter cependant que nombre d'entre eux n'ont qu'une existence théorique : sur les 47 partis enregistrés en 1997 (contre 67 en 1992), trois (3) seulement peuvent prétendre à une envergure nationale. Ce tableau est encore plus nuancé si l'on tient compte du fait que, dans la législature précédente, ils n'étaient que neuf partis (9) à siéger à l'Assemblée des Députés du Peuple (cinq seulement à la fin de cette législature) et qu'ils ne sont plus que quatre (4) à être représentés dans la

législature actuelle. Au regard de cette situation, on peut émettre l'hypothèse qu'avec, avec le temps, une décantation progressive du paysage partidaire pourrait se produire, avec la diminution des partis politiques par disparition, absorption ou fusion, prélude à l'avènement d'une sorte de multipartisme tempéré. Dans cette perspective, il n'est pas inutile de rappeler que le nombre de partis se disputant les suffrages des électeurs est passé de 27 aux législatives de 1992 à 13 à celles de 1997 (voir annexe 1).

Une séparation des pouvoirs affirmée par les textes fondamentaux conformément à la théorie libérale classique et organisée selon le schéma suivant :

- Le pouvoir législatif, de caractère bicaméral avec une Assemblée Nationale de 111 députés³ et une Chambre des Représentants forte de 122 membres issus pour la plupart de la société civile et des anciennes "structures populaires" (organisations de masse des régimes révolutionnaires précédents).
- Le pouvoir exécutif, aux mains du Président de la République qui nomme le Premier ministre, chef du gouvernement.
- Le pouvoir judiciaire, "gardien des libertés individuelles et collectives" selon l'article 125 de la Constitution, comporte les trois niveaux traditionnels : première instance, appel et cassation.

Un ensemble d'organes consultatifs tels qu'ils sont prévus par la Constitution, soit :

- Le Conseil Économique et Social (CES), structure antérieure à la Quatrième République, réformée en 1993 et dont les membres sont nommés par le Président du Faso pour une période de trois ans.
- Le Conseil Supérieur de l'Information (CSI), créé en 1995, chargé de veiller au respect des règles d'éthique et de déontologie dans la presse écrite et audiovisuelle.
- Le Médiateur du Faso (MF), créé en 1994, sorte d'ombudsman dont la mission est de régler les litiges entre l'administration et les citoyens. L'actuel titulaire de cette charge est un militaire à la retraite, le général Tiémeko Marc Garango, ancien ministre des Finances du général Lamizana (1966–1980).

À noter que tous les premiers responsables de ces organes consultatifs sont nommés par le chef de l'État.

Une société civile forte et dynamique (*cf. infra*).

Les Défis à la Gouvernance Démocratique

Au regard des caractéristiques de la bonne gouvernance et compte tenu du cadre institutionnel implanté par les autorités politiques pour conduire leur stratégie en matière de gouvernance, quels sont les grands défis du Gouvernement dans ce domaine? Comment peut-on apprécier la pratique de la gouvernance au Burkina Faso? La conclusion que l'on pourrait tirer de cet état des lieux institutionnel et politique est que la bonne gouvernance, au Burkina, est engagée dans la bonne voie. Ce constat demande cependant à être nuancé, compte tenu du décalage entre les intentions affichées et la réalité.

Trois acteurs institutionnels (exécutif, législatif et judiciaire), les partis politiques et la société civile se partagent la scène de la gouvernance. Le jeu de la bonne gouvernance exige que chacun de ses acteurs exerce ses responsabilités spécifiques de manière autonome et indépendante.

Or, le premier défi que le pays doit relever est certainement l'interpénétration des pouvoirs. Tout observateur de la vie politique peut avoir à cet égard l'impression d'une certaine confusion, d'un mélange des genres. Cette symbiose apparente laisse émerger des doutes quant aux capacités des différents acteurs à assurer une gestion transparente des affaires publiques, à l'aide de mécanismes de contrôle efficaces.

La séparation des pouvoirs. L'exécutif bénéficie d'un atout essentiel : la stabilité politique. Cependant, l'application du principe de la séparation des pouvoirs reste sujette à caution. La politisation de l'administration publique demeure importante. En effet, un ensemble de facteurs tend à suggérer que l'interpénétration des trois pouvoirs (exécutif, législatif et judiciaire) est encore forte eu égard aux exigences de l'État de droit démocratique. Sur le plan politique, il est avéré que l'appareil du pouvoir est essentiellement composé de personnes appartenant au parti majoritaire, le CDP. Dans l'administration publique et parapublique, la répartition des responsabilités obéit à des considérations davantage politiques que méritocratiques ou techniques, ce qui nuit à la mise en oeuvre d'une véritable bonne gouvernance. Enfin, les débats contradictoires, s'ils ont lieu, ont pour cadre exclusif la nébuleuse majoritaire. Il n'y a donc pas de débat politique authentique, source de progrès, d'autant plus que l'opposition ne joue pas son rôle de "mouche du coche", de contre-pouvoir effectif et responsable. L'impression prévaut alors que l'intérêt d'un groupe se substitue à l'intérêt général.

La politique économique. Sur le plan économique, et partant du principe que la démocratie politique doit aller de pair avec la démocratie sociale, la bonne tenue des indicateurs macro-économiques (croissance d'environ 5 % en 1996, inflation maîtrisée, réduction du déficit extérieur et des arriérés de la dette intérieure et extérieure, amélioration des taux d'épargne et d'investissement, etc.) ne masque qu'imparfaitement les disparités persistantes entre zones urbaines et rurales, ainsi que les discriminations dont continuent de souffrir les femmes de toutes conditions.

L'administration de la justice. Sur le plan judiciaire, le défi majeur demeure le renforcement de l'indépendance de la magistrature vis-à-vis des autorités politiques. En théorie, le système judiciaire du Burkina Faso est fonctionnel. Du point de vue de l'ordre judiciaire, les Tribunaux d'Instance, la Cour d'Appel et la Cour Suprême sont fonctionnels. En réalité, le système se caractérise par une forte politisation de la magistrature, la hiérarchie, les promotions arbitraires, les interférences réelles ou supposées de l'exécutif et la perte de confiance des justiciables (*cf. infra*).

Le rôle du législatif. Le rôle du législatif est de préparer des lois susceptibles de représenter au mieux les intérêts des populations et d'exercer en cas de besoin un contre-pouvoir à l'autorité de l'exécutif.⁴ La configuration actuelle de l'Assemblée Nationale, dominée par un seul parti, autorise des doutes quant à la capacité réelle de cette institution à représenter les intérêts des populations et à faire contrepoids à la toute-puissance de l'exécutif.

En effet, l'Assemblée Nationale élue en mai 1997, comme celle qui l'a précédée, se caractérise par le poids écrasant du parti présidentiel, le CDP, qui y dispose d'une majorité de 101 sièges sur 111, soit 91 % des sièges. Une assemblée politiquement monocolore n'est pas mauvaise en soi, mais quel est le rôle d'une telle institution face à un exécutif et un système judiciaire mus par les mêmes forces politiques? Par ailleurs, tout représentant du peuple au sein de l'Assemblée Nationale devrait être en mesure de comprendre les enjeux socio-économiques pour mieux défendre les intérêts des populations qu'il représente.

Dans ce contexte, il n'est pas illégitime de se demander si la jeune démocratie burkinabè n'est pas, en dépit de ses mérites, une démocratie surveillée et régulée, une démocratie tutélaire, en particulier lorsque l'on considère les effets pervers inhérents à l'omniprésence du parti majoritaire (le CDP) à

tous les échelons des appareils gouvernemental, administratif, législatif et judiciaire et l'absence de contre-pouvoirs forts.

Le système électoral. Effet du système électoral basé sur le scrutin de liste, ce sont les partis qui désignent les représentants des populations et les font valider par les urnes. À cet égard, les "primaires" auxquelles a donné lieu la désignation des candidats du CDP aux dernières législatives de 1997 apportent une amélioration au système et tendent à suggérer que les électeurs entendent peser sur le choix de ceux qui auront la charge de les représenter, puisqu'une bonne soixantaine des candidats CDP sortants ont été éliminés au bénéfice de nouvelles personnalités. Ce procédé n'est certes pas un gage de démocratie. Il fut souvent pratiqué par les régimes de parti unique africains, dans le cadre d'élections semi-concurrentielles. Toutefois, il contribue à créer un lien contractuel entre l'élu et les électeurs et à favoriser l'exercice d'une certaine démocratie locale.

La participation électorale. Si l'on se réfère aux résultats des élections présidentielle et législatives de 1991 et 1992, on peut se poser la question suivante : les élections sont-elles un moyen à travers lequel le peuple exprime son choix (s'exprime) ou s'agit-il d'un instrument utilisé par les uns et les autres pour légitimer leur choix? Bien évidemment, ces observations laissent entier le problème de la participation électorale, dont il est admis qu'elle constitue généralement un indicateur de la bonne santé démocratique d'un pays en transition et, accessoirement, de la légitimité de ceux qui le gouvernent. Or, au Burkina, comme souvent ailleurs en Afrique, le taux de participation aux élections reste faible, compte tenu des enjeux que le pays doit affronter, même si l'on enregistre une nette amélioration. Dans le cas du Burkina, 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.

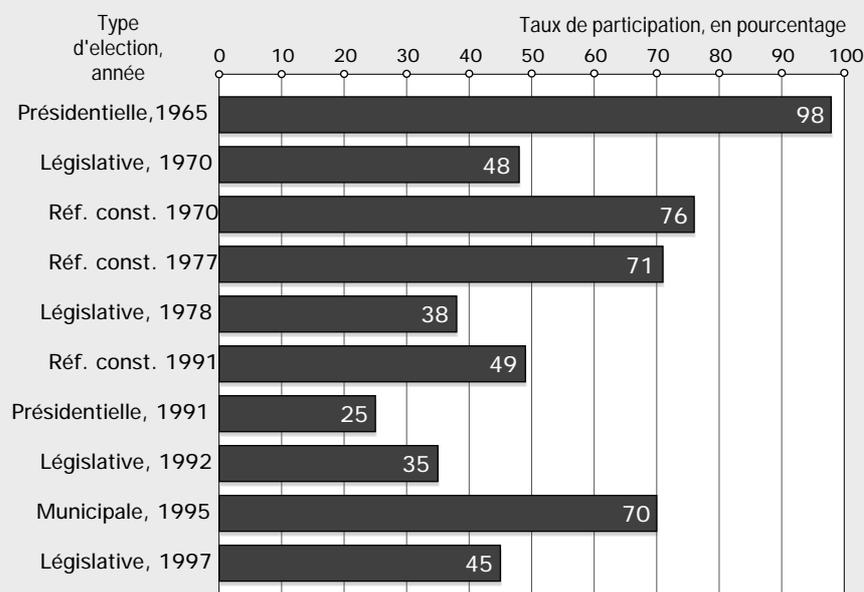
Il est peu discutable qu'une participation aussi réduite reflète un désintérêt de la population pour les joutes électorales, en même temps qu'elle fragilise la légitimité des élus et, in fine, leur autorité. Ainsi, si l'on prend le cas, exemplaire, de l'élection présidentielle, on constate, au regard du taux de participation et du nombre d'inscrits (3,4 millions de personnes), que le chef de l'État 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'idées, les 107 députés de la première législature de la Quatrième République ont été élus par 34 % des inscrits soit 14 % de la population.

Taux de participation aux élections nationales depuis 1965

| Année | Inscrits | Votants | Suff. exp. | Participation | Abstention |
|-------------|-----------|-----------|------------|---------------|------------|
| Prés. 1965 | 2 182 425 | 2 146 790 | 2 146 481 | 98,35 % | 1,65 % |
| Réf. 1970 | 2 390 735 | 1 815 271 | 1 782 261 | 75,92 % | 24,08 % |
| Légis. 1970 | 2 398 688 | 1 157 039 | 1 113 449 | 48,24 % | 51,76 % |
| Réf. 1977 | 2 759 924 | 1 972 077 | 1 952 969 | 71,45 % | 28,55 % |
| Légis. 1978 | 2 927 416 | 1 121 799 | 1 070 304 | 38,32 % | 61,68 % |
| Prés. 1978 | | | | | |
| 1 tour | 2 924 683 | 1 029 353 | 1 008 958 | 35,19 % | 64,81 % |
| 2 tour | 2 947 527 | 1 283 546 | 1 264 678 | 43,57 % | 56,43 % |
| Réf. 1991 | 3 403 351 | 1 660 321 | 1 620 792 | 48,78 % | 51,22 % |
| Prés. 1991 | 3 433 331 | 868 038 | 750 146 | 25,28 % | 74,72 % |
| Légis. 1992 | 3 564 510 | 1 256 381 | 1 215 419 | 35,25 % | 64,75 % |
| Légis. 1997 | 4 985 352 | 2 220 161 | 2 045 350 | 44,53 % | 55,47 % |

Sources: CNOE, Cour Suprême et P. Kiemde. "Réflexions sur le référendum constitutionnel et les élections présidentielle et législatives de 1991 et 1992". Dans R. Otaïek et al. Le Burkina entre révolution et démocratie (1983-1993). Paris: Karthala, 1996, p. 367.

Taux de participation aux élections, 1965-1997



À cet égard, il convient de souligner une évolution positive lors des élections municipales de 1995 dans les 33 communes dites "de plein exercice" qui ont enregistré une participation remarquable, de l'ordre de 70 %, plaçant sous un bon augure le processus actuel de décentralisation et la démocratie locale.

Élections et souveraineté nationale. Ces observations, qu'il conviendrait de compléter par une réflexion sur l'ingénierie électorale (rôle de la commission électorale, préparation des listes électorales, organisation logistique, transparence et équité, contentieux électoral, etc.) (*cf. infra*), constituent une double incitation : d'une part, incitation à réfléchir aux moyens susceptibles d'élargir la participation populaire et de promouvoir la culture démocratique, tant aux élections proprement dites qu'à la prise de décisions engageant le devenir du pays; d'autre part, incitation à repenser l'élection elle-même, en tant que mode de sélection des responsables politiques, à la lumière de la situation socio-politique du pays (et en particulier du fort taux d'analphabétisme) et des représentations autochtones du pouvoir, de l'autorité et de la légitimité. Il y va sans doute de la viabilité même de la jeune démocratie du Burkina.

Au delà des problèmes techniques réels liés à la fiabilité des listes électorales, aux faibles taux de participation, à la transparence des votes et à l'efficacité des dépouillements, le système électoral du Burkina Faso doit donc chercher sa propre identité, en adéquation avec la situation socio-économique et culturelle des populations et avec les capacités financières objectives de l'État.

De ce point de vue, l'épineuse question du coût de la démocratie mérite d'être sérieusement posée et lucidement considérée. En effet, il est évident que la consolidation de la démocratie et la pérennisation de l'élection comme mode de dévolution du pouvoir ne sauraient dépendre durablement de ressources d'origine extérieure, c'est-à-dire de l'aide internationale. L'État Burkinabè se doit donc de réfléchir aux moyens d'assumer ces (ses) dépenses récurrentes de souveraineté. Le débat mérite d'être ouvert.

Appui des Partenaires au Développement

En termes opérationnels, certains partenaires au développement ont apporté un soutien constant à la politique de développement institutionnel conduite par les autorités burkinabè (voir annexe 2). Celle-ci s'articule autour de six axes prioritaires :

- Le développement des finances publiques. Les actions entreprises dans ce domaine portent sur la réforme du système de passation des marchés publics, l'informatisation des dépenses publiques, de la douane et des impôts, la mise en oeuvre d'un système de conservation et d'archivage des documents financiers, le renforcement et la dynamisation du contrôle financier et la connaissance du contenu de la pauvreté au Burkina.

- La modernisation de l'administration publique. Celle-ci s'est traduite par les actions suivantes : le recensement des agents publics et la constitution d'un fichier informatisé de la Fonction Publique; la mise en place de nouvelles procédures de gestion des personnels; la réalisation d'audits organisationnels pour l'ensemble des départements ministériels; l'échange d'analyses sur le concept de gouvernance et le rôle de l'État.
- Le renforcement de la justice et l'aide à la publication du Journal Officiel. À ce titre, l'appui des pays donateurs a permis de renforcer le corps de la magistrature et le barreau, par la formation de magistrats et d'avocats. À noter également la décentralisation des juridictions, par la création de deux chambres commerciales et l'équipement de la Direction du Journal Officiel.
- L'appui au processus de décentralisation, avec pour objectifs immédiats la promotion de l'autonomie des collectivités locales et celle de la participation de la population à leur gestion.
- La lutte contre la pauvreté, par le renforcement de la participation des populations à la formulation, à l'exécution et au suivi de micro-projets. En outre, les activités rémunératrices en faveur de la femme ont été l'objet d'une attention particulière.
- L'assistance électorale (*cf. infra*).

Suggestions et Recommandations

La problématique de la bonne gouvernance au Burkina Faso doit être abordée en tenant compte de l'environnement institutionnel et juridique favorable qui existe actuellement, ce qui représente un atout majeur. À cela vient s'ajouter l'intention affichée des autorités de promouvoir une bonne gouvernance. Mais la concrétisation de cette aspiration requiert des efforts importants en matière d'investissements et une volonté politique sans laquelle la mise en application des préceptes de la bonne gouvernance est illusoire.

1. En dépit des acquis importants enregistrés dans le domaine de la gouvernance, des faiblesses majeures demeurent. L'amélioration de la situation va requérir de l'État des investissements importants. Les autorités envisagent donc de développer un Plan national de promotion de la bonne gouvernance. Ce plan devrait permettre au Gouvernement d'organiser son approche de développement de la gouvernance et aux partenaires de participer de façon concrète et cohérente à sa réalisation.

Cependant, le Plan national de gouvernance devrait non seulement traiter du cadre institutionnel de la gouvernance mais également du style de gouvernance, en prévoyant des mécanismes participatifs, des structures inclusives ainsi que des espaces de concertation.

L'élaboration d'un plan national devrait par ailleurs intégrer les préoccupations suivantes :

2. Le renforcement de la séparation des pouvoirs (exécutif, législatif et judiciaire) en vue de rendre effectifs les mécanismes de contrôle et de contre-pouvoir.

- La promotion de l'indépendance de la justice devrait bénéficier d'un effort soutenu afin d'améliorer la capacité du pouvoir judiciaire à appliquer la loi en toute indépendance et impartialité. Il est donc impérieux que le Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM), qui représente effectivement le pouvoir judiciaire, dise et défende la loi sans craindre de déplaire à qui que ce soit (*cf. infra*).
- Quant au pouvoir législatif, garant de la démocratie, il doit pouvoir légiférer en toute sérénité pour le bien général. À l'Assemblée, le parti majoritaire, parce qu'il jouit d'une majorité écrasante, doit faire preuve de tolérance à l'égard de l'opposition, dont il doit respecter les droits, et de modestie dans l'exercice de ses responsabilités, lesquelles sont immenses. En tout état de cause, les procédures doivent être respectées, les droits de l'opposition doivent être reconnus et la responsabilité individuelle du député doit être affirmée. Le dialogue et la recherche d'un consensus national sur des questions fondamentales doivent être prioritaires, ce qui exige des efforts soutenus pour favoriser l'inclusion de toutes les forces politiques et la participation de la population.
- Quant au pouvoir exécutif, le système semi-présidentiel du Burkina Faso demande que l'on considère de façon plus précise la répartition des responsabilités et des compétences entre le Président de la République et le Premier ministre dans la définition et la conduite de la politique de la nation (*cf. infra*).

3. Le renforcement des capacités managériales et de planification du pouvoir exécutif.

- Le défi est d'intégrer la perspective du long terme dans la définition et la mise en oeuvre des politiques publiques. Cet effort de rationalisation va donc requérir un renforcement des capacités d'analyse, de planification et de prospective du Gouvernement, en particulier du Premier ministre (*cf. infra*), afin d'améliorer la conduite des affaires gouvernementales à

long terme.

- Dans cette perspective, le Ministère de la Fonction Publique et du Développement Institutionnel aura un rôle central à jouer, en vue de dégager une approche systématique et cohérente de la bonne gouvernance, tout en y associant les partenaires au développement du Burkina. De création récente (lors du remaniement ministériel du 10 juin 1997, décret no 97-270/PRES/PM), son rôle et ses attributions restent encore à définir plus précisément.

4. La réforme des institutions. Une réflexion particulière devrait être amorcée quant au rôle, aux attributions ainsi qu'au partage des compétences et des responsabilités des organes consultatifs de l'État, en particulier le Conseil Économique et Social (CES) et la Chambre des Représentants.

- Composée d'acteurs du développement, de représentants de syndicats et de membres de la société civile, nommés par le Président, le Conseil Économique et Social (CES) est une institution étatique consultative. On s'interroge encore cependant sur sa fonction exacte et l'on se demande parfois si elle ne serait pas plutôt budgétivore.
- Bien que prévue dans les textes (article 78 de la Constitution et loi organique no 008-93/ADP), la Chambre des Représentants, dont les membres sont élus au suffrage indirect, n'a été mise en place qu'en 1995. Dotée d'un rôle uniquement consultatif, d'une composition similaire au CES et largement financée par la Coopération Française, cette deuxième chambre ne se signale pas par sa contribution au processus démocratique, ce qui pose le problème de son utilité véritable. Elle n'est pas encore bien perçue par la population qui se demande quelle est son activité exacte, si elle ne fait pas double emploi avec le CES et si elle n'est pas budgétivore. Comme le CES, son utilité reste à démontrer.

5. L'accroissement de l'efficacité de la gestion des affaires publiques. Cela peut passer par le perfectionnement des agents de l'État, l'adoption d'instruments de gestion adéquats et la dépolitisation de l'administration publique de base (respect des carrières, primauté du principe d'impartialité de l'État). Il convient également d'en accroître la productivité et, par une allocation judicieuse des ressources humaines entre administration centrale et collectivités locales, de favoriser une administration de proximité dans le cadre de la politique de décentralisation. Plusieurs options peuvent être esquissées :

- Le perfectionnement des agents de l'État : On pourrait améliorer la formation, le recrutement et la gestion des carrières des agents de l'État par

le renforcement de la formation de base et continue, l'adoption d'un plan de carrière, la rationalisation des mécanismes de contrôle et de sanction, le développement de l'éducation civique, le renforcement de l'impartialité et de la responsabilité de l'État vis-à-vis du citoyen, ainsi que l'adoption d'une déontologie professionnelle et d'un Code de Conduite pour les Agents des Services Publics.

- Le système dit de "lettre de mission" pourrait être envisagé pour sécuriser les cadres supérieurs et s'assurer de leur loyauté sur le plan technique.
- Le renforcement de la transparence et de la notion de responsabilité en politique, particulièrement en matière de lutte contre la corruption, doit être envisagé. À cet égard, le rôle d'organismes de contrôle et de prévention tels que l'Inspection Générale de l'État (IGE) mériterait d'être renforcé.

6. La promotion de la participation effective de la population au développement économique et politique, notamment des jeunes et des femmes. Cet engagement dans le processus démocratique est vital, car il conditionne le contrôle des élus par les électeurs et favorise l'émergence du sens de la responsabilité, individuelle et collective. Ce contrôle peut passer par les partis politiques, mais il est aussi important que les institutions de la société civile jouent leur rôle en ce domaine en fournissant un cadre d'analyse et d'organisation et en soumettant des propositions quant à la façon de consolider la démocratie.

7. La lutte contre la pauvreté par le développement d'actions suivies pour l'amélioration des conditions de vie. Cela signifie garantir la sécurité alimentaire, augmenter l'accessibilité à l'école et, plus largement, à l'alphabétisation, améliorer l'accès aux services sociaux de base, oeuvrer à la création d'emplois et instaurer une politique urbaine cohérente et volontariste. Les résultats obtenus dans ce domaine conditionnent dans une large mesure l'adhésion de la population aux idéaux démocratiques, car l'exercice de la citoyenneté est inconcevable sans la jouissance de droits économiques. La bonne gouvernance doit donc permettre à chaque individu d'exercer son droit de regard sur les décisions publiques qui affectent son bien-être.

8. L'appui international à la gouvernance. Au Burkina Faso, encouragés par la volonté politique de développer la gouvernance, les partenaires soutiennent les efforts du Gouvernement dans ce domaine.

- Cette assistance demande cependant la mise en place d'un cadre de concertation régulière entre les partenaires de développement et le Gouvernement. La détermination d'un point focal, formel ou informel,

mais permanent et unique, pourrait être envisagée.

- La création d'un cadre de concertation régulière entre les partenaires au développement devrait également être envisagée, ce qui permettrait de renforcer la cohérence et de mieux cibler les interventions.
- À cet égard, et afin d'optimiser l'appui de la communauté internationale au processus de démocratisation, l'analyse de la congruence entre les programmes d'appui au développement démocratique par la communauté internationale et les besoins du Burkina Faso dans ce domaine pourrait être menée. Cette analyse constituerait le prolongement logique du travail entrepris par International IDEA et dont fait état le présent rapport.
- Enfin, et dans le même ordre d'idées, un exercice similaire au Dialogue pour le Développement Démocratique au Burkina Faso pourrait être répété à intervalles réguliers afin d'analyser l'état d'avancement des initiatives suggérées dans le présent document.

Conclusions

En plaçant les thèmes de la bonne gouvernance et du développement au centre de l'agenda politique des chefs d'État et de gouvernement réunis à Ouagadougou en décembre 1996, pour le XIXe Sommet France-Afrique, les autorités du Burkina ont voulu engager et stimuler une réflexion stratégique sur les moyens d'accroître les performances des systèmes de gouvernance, afin de répondre aux défis politiques, économiques et sociaux auxquels sont confrontés les États africains. À l'échelon national, la réalisation de cet objectif passe par un débat politique approfondi, critique et constructif. Elle suppose la détermination de grandes orientations stratégiques, la confrontation de programmes et d'idées, et donc la possibilité pour chaque opinion de pouvoir s'exprimer librement, dans ou en dehors des partis politiques. Elle implique le droit à l'information et suppose l'existence d'une opinion publique éclairée et d'une société civile organisée, dynamique et apte à s'ériger en force de proposition citoyenne, dans le cadre d'un véritable dialogue national.

Pour sa part, le Burkina Faso dispose incontestablement d'atouts non négligeables pour aborder cette nécessaire mutation. De la pertinence des choix qui seront opérés dépendra alors l'avenir.

B. Démocratie et Décentralisation

Le défi que soulève la décentralisation au Burkina Faso est double : celui de la démocratie locale et celui du développement durable au niveau local. Le processus de décentralisation burkinabè est remarquable à bien des égards, que ce soit par son originalité, son pragmatisme et sa progressivité ou par ses importantes innovations. Il repose sur deux principes fondamentaux : la subsidiarité et la progressivité.

La décentralisation de l'État au Burkina procède d'une double origine : la Constitution de juin 1991, qui rétablit les institutions démocratiques, et le Plan d'Ajustement Structurel (PAS) qui, signé la même année avec la Banque Mondiale, se signale par la mise en oeuvre de mesures d'accompagnement au coeur desquelles figure la décentralisation. Ce volontarisme se concrétisera dans le domaine législatif et réglementaire dès mai 1993 avec la promulgation de cinq (5) lois, suivie de leurs décrets d'application.⁵ Une autre étape fut franchie, en 1994, avec l'adoption des textes législatifs et réglementaires sur la décentralisation. En novembre 1993 est créée la Commission Nationale de la Décentralisation (CND), dont la mission principale est de proposer aux instances législatives un projet de Texte d'Orientation sur la Décentralisation (TOD) portant sur les définitions et les modalités d'implication de l'ensemble des composantes politiques, administratives, économiques et techniques de la décentralisation.

C'est dans ce contexte qu'eurent lieu, le 15 février 1995, les premières élections municipales concernant 33 communes dites "de plein exercice". L'important taux de participation à ces élections (de l'ordre de 70%) a permis de prendre la mesure du degré d'implication des populations. Parallèlement, un mouvement de déconcentration des institutions fut amorcé par la création en 1996 de 15 nouvelles provinces, portant le nombre de celles-ci à 45,⁶ et de 22 nouveaux départements venant s'ajouter aux 328 déjà existants.⁷

Contrairement aux expériences analogues conduites ailleurs en Afrique, la décentralisation burkinabè se caractérise par la recherche d'une voie originale, tenant compte des réalités socio-politiques et économiques nationales et locales, et cela en dépit des incitations extérieures contradictoires en faveur de l'adoption d'un modèle préétabli et d'inspiration exogène. À cet égard, trois traits majeurs fondent la "voie" burkinabè vers la décentralisation :

- la volonté d'asseoir la réforme sur une réflexion approfondie, inclusive et

participative, combinant approches académiques et expériences pratiques, qui a d'ailleurs permis d'identifier et d'évaluer certaines dynamiques locales qu'une approche strictement technocratique n'aurait sans doute pas permis de découvrir;

- la perspective de la longue durée, l'objectif étant d'atteindre 500 communes à l'horizon 2010;
- la combinaison de mécanismes "classiques" (d'inspiration occidentale) et de dynamiques locales.

C'est sans doute ce souci d'élaboration d'une stratégie en prise avec les réalités du "dedans" qui explique le fait que les autorités hésitaient encore en juin 1997 entre une "communalisation intégrale" à connotation nettement urbaine et une décentralisation répondant à une double dynamique urbaine et rurale et prenant en considération les aspirations décentralisatrices d'une part plus importante de la population.

Le Passé de la Décentralisation

Cela étant, quelle que soit l'option qui sera choisie, le processus actuel de décentralisation s'avère d'ores et déjà être d'une envergure nettement supérieure aux nombreuses tentatives de décentralisation que le Burkina a connues depuis son indépendance en 1960 :

1960 : Création de collectivités rurales, aux côtés des survivances de l'organisation administrative coloniale (cercles, subdivisions, postes administratifs et communes). Dotées d'une personnalité juridique et d'une autonomie financière, ces collectivités rurales (au nombre de 83 en 1964) souffraient néanmoins d'un déficit de légitimité dans la mesure où elles restaient extérieures aux pratiques populaires et imperméables aux mécanismes de production des identités rurales.

1966 : Réorganisation du territoire national en onze régions agricoles coiffées chacune par un Organisme Régional de Développement (ORD), établissement public à caractère industriel et commercial. Toutefois, cette réforme s'inscrivait davantage dans une logique de rationalisation économique et d'assainissement des finances publiques que de promotion de la démocratie locale. La mission des ORD consistait davantage à encadrer la paysannerie qu'à susciter et à canaliser les initiatives locales. L'ambition était de moderniser l'agriculture pour l'insérer dans le marché mondial.

1974-1975 : Nouveau découpage administratif aboutissant à la création de 11 départements recouvrant les 11 ORD. Cette réforme instaure quatre

types de circonscriptions administratives : le département, la sous-préfecture, l'arrondissement et la commune ou le village. À noter que, dans cette nouvelle configuration, ce sont le département et la commune qui constituent des collectivités territoriales décentralisées, alors que la sous-préfecture et l'arrondissement sont des circonscriptions administratives.

À partir de 1983, et de la Révolution Démocratique et Populaire, une nouvelle réorganisation administrative et politique aboutit à la dissolution des divisions administratives existantes et à leur remplacement par 30 provinces et 305 départements, respectivement dirigés par un Haut-commissaire, représentant l'État, et un préfet dont la fonction est essentiellement administrative. Ce maillage politico-administratif, parachevé par les communes et villages, obéit en fait à des considérations éminemment politiques dans la mesure où l'on en attend un bouleversement radical des structures et des hiérarchies sociales rurales par le démantèlement des fondements matériels du pouvoir coutumier, extrêmement puissant en pays mossi notamment. L'instrument de cette rupture espérée des rapports sociaux traditionnels s'incarnera dans les Comités de Défense de la Révolution (CDR) qui, élus par la population, seront à la fois les porte-parole des villageois et la courroie de transmission du pouvoir central, le Conseil National de la Révolution (CNR). Cependant, parallèlement à leurs fonctions politiques et idéologiques qui n'iront pas sans certains excès, les CDR contribueront, dans une certaine mesure et à des degrés variables, à la mise en oeuvre d'un mouvement de décentralisation réel et poussé, notamment au travers des initiatives locales et de la mobilisation populaire pour la satisfaction des besoins fondamentaux (eau, santé, éducation, etc.) qu'ils impulseront.

La Recherche d'une Voie Originale

Le processus actuel s'inscrit donc dans une certaine continuité tout en affirmant ses caractéristiques propres. Toutefois, s'il y a un point commun entre l'expérience révolutionnaire en matière de décentralisation et la réforme en cours, c'est incontestablement dans la quête d'une voie originale et dans la mobilisation de la population pour la satisfaction des besoins fondamentaux et pour la promotion de la démocratie locale qu'il convient de le chercher.

Au regard des principes affichés en vue de faire vivre la démocratie locale au quotidien, on ne peut qu'être impressionné et par le travail fait par la CND et par la pertinence des réflexions amorcées par les chercheurs nationaux et étrangers. Ce travail a contribué à l'explicitation de dynamiques

locales qu'une approche strictement bureaucratique aurait sans doute négligées, laissant entrevoir des perspectives d'innovation particulièrement stimulantes. L'expérience en cours tente de concilier un modèle d'inspiration occidentale (française) et une approche de développement socio-économique articulé autour des dynamiques locales. L'originalité de cette démarche réside assurément dans le souci de reconnaître à la fois les structures territoriales issues de la tradition administrative française et les ensembles fonctionnels "indigènes" qui, par ailleurs, ne coïncident pas forcément avec les découpages territoriaux. D'où le foisonnement de formes d'expression et d'organisation très diverses (des "ententes", des "comités de gestion", des groupements villageois, des ensembles religieux, etc.) dont la trame dessine un réseau relationnel d'une grande densité sur lequel le processus en cours prend appui.⁸

Prenant acte de cette situation, la CND propose donc de valoriser ces dynamiques locales en les insérant décisivement dans le projet décentralisateur. Ainsi, dans le cadre d'espaces de liberté et d'autonomie sociale que l'État respecterait, les groupes sociaux porteurs de ces dynamiques pourraient se constituer en collectivités reconnues d'intérêt public et jouissant d'un statut juridique. Elles pourraient donc conclure des contrats avec l'État et avec l'entité territoriale concernée et, en application du principe de subsidiarité, assumer des fonctions que l'État n'est pas en mesure d'assurer. La proximité physique et sociale avec les personnes servies par ces collectivités fonctionnelles constituerait leur atout majeur : elle permet une meilleure articulation entre les besoins des membres et les services offerts, ainsi qu'un contrôle plus étroit, de nature à limiter les dysfonctionnements potentiels (fraude, détournements, corruption).

La Démocratie entre Décentralisation et Besoin d'État

Bien évidemment, cette orientation du projet décentralisateur burkinabè renvoie au débat, fondamental, sur le rôle de l'État. De ce point de vue, il est incontestable que la réflexion sur la décentralisation, au Burkina comme ailleurs en Afrique, est influencée par les thèses dominantes sur le désengagement de l'État.

On sait que, historiquement, l'État en Afrique s'est voulu le principal, sinon l'unique agent du développement en même temps qu'il prétendait contrôler

l'ensemble de l'espace territorial et personnel sur lequel s'exerce sa souveraineté. Plus théorique que réelle en raison de sa faiblesse structurelle liée, notamment, à son manque d'institutionnalisation, cette prétention hégémonique, voire totalisante, de l'État a dégénéré en un centralisme exacerbé, porteur de monisme institutionnel et négateur du pluralisme qui caractérise les sociétés africaines. Mais la crise économique et politique des régimes autoritaires, dans les années quatre-vingt, a démythifié l'État africain; on s'est aperçu qu'il avait échoué à promouvoir le développement et la cristallisation d'une identité nationale. L'État en Afrique a progressivement perdu sa capacité de gouverner ainsi que sa crédibilité comme vecteur de développement économique et politique. La crise économique des années quatre-vingt a précipité la chute de l'État. L'échec était donc économique et politique.⁹

D'où le triomphe des analyses d'inspiration libérale qui remettent en cause le rôle régulateur de l'État au service du développement économique, au bénéfice des forces du marché, promues vecteur exclusif de ce développement. Dans ce contexte, la décentralisation fait figure d'instrument de réduction du poids de l'appareil étatique par rapport aux contraintes du marché. La perspective gestionnaire inhérente à cette approche confère donc à la décentralisation un triple objectif:

- i. une meilleure efficacité des services publics;
- ii. la réduction des dépenses publiques par le transfert de recettes et de dépenses vers les collectivités locales décentralisées;
- iii. la recherche d'un meilleur équilibre entre recettes et dépenses au travers d'une exigence de responsabilité (*accountability*) plus grande.

L'attention portée par la CND aux dynamiques locales comme substitut fonctionnel à l'incapacité de l'État d'assumer certaines de ses fonctions essentielles s'inscrit donc dans cette évolution générale, même s'il est incontestable qu'il a toujours existé au Burkina une culture politique anti-autoritaire (portée notamment par les syndicats et par les institutions religieuses) dont la vitalité a régulièrement contribué à éroder les élans exagérément jacobins des élites au pouvoir. Dès lors, il n'est pas surprenant que le discours actuel sur la décentralisation relève d'une idéologie pluraliste que résume parfaitement l'expression "libre administration" et qui s'incarne dans la reconnaissance d'une autonomie sociale que les États africains se sont ingéniés à nier ou à détruire des décennies durant.

Poussée jusqu'à sa logique ultime, la reconnaissance du "pluralisme administratif" est par ailleurs indissociable de celle du pluralisme social, ce qui

renvoie directement à la problématique du pluralisme juridique. Or, dans ce domaine, il apparaît que l'État Burkinabè privilégie une acception moniste du droit qu'exprime le Code de la Famille et des Personnes récemment promulgué et dont la vocation, à terme, est de se substituer au droit traditionnel (la "coutume"), au nom d'une certaine conception de la modernité. Mais l'abolition des règles de droit qui régissent la société depuis des siècles ne se décrète pas et la permanence d'une situation de pluralisme juridique est un fait que l'État et ses élites modernes doivent admettre. Un pas en ce sens a d'ailleurs été esquissé dans le Code ci-dessus mentionné qui, tout en instituant le principe monogamique, a prévu des dispositions dérogatoires et la possibilité d'opter pour la polygamie.

Toute la question est donc de savoir si la politique de décentralisation, qui reconnaît de facto le pluralisme social, saura également composer avec les pratiques juridiques locales. La résolution de cette équation est importante dans la mesure où, par exemple, le recours à la "coutume" est souvent la voie la plus rapide et la plus efficace pour le règlement des conflits locaux, notamment les conflits fonciers sur lesquels le droit "moderne" bute régulièrement. On peut donc affirmer que la solution de litiges locaux par des voies non étatiques (ou infra-étatiques) est le complément "naturel" des dynamiques locales célébrées par les concepteurs du projet décentralisateur burkinabè.

Cela étant, la promotion des initiatives privées locales ne doit pas aboutir à un procès en délégitimation de l'État. Il ne faudrait pas que des politiques de décentralisation en faveur d'acteurs non étatiques contribuent davantage à la déliquescence de l'État. Il importe donc que soit trouvé le juste équilibre entre la nécessité d'espaces d'autonomie sociale et le besoin d'État. La solution de cette difficile équation est d'autant plus cruciale qu'en Afrique la citoyenneté reste à construire, l'État n'est pas encore institutionnalisé, le pluralisme social est la règle et la sous-administration, le dénominateur commun de la plupart des pays. Dans ces conditions, il ne faudrait pas que le retrait de l'État, au nom de la décentralisation, aboutisse à la multiplication d'espaces en friches. Ce phénomène serait synonyme de sa déliquescence. L'équilibre entre besoin d'État et capacité locale s'établira en appliquant le test de la subsidiarité : qui fait mieux quoi?

Il convient, en outre, que l'État évite de se débarrasser de responsabilités en les transférant à des entités territoriales dépourvues des moyens (financiers, administratifs, politiques) de les assumer. Au Burkina, la répartition des compétences et des ressources financières entre l'État et les communes

décentralisées a fait l'objet d'un débat intense, suggérant que les administrations centrales manifestaient beaucoup de réticences à se dessaisir même d'une partie de leurs prérogatives. Pour répondre aux premiers besoins des communes, dont certaines sont très pauvres, un fonds d'appui, financé en partie par les bailleurs de fonds, a été mis en place (*cf. infra*). Mais, compte tenu de la faiblesse d'ensemble de la fiscalité locale et des difficultés récurrentes que rencontrent bon nombre de communes pour élaborer leur budget, la solution définitive de ce problème reste à trouver.

L'Avant-projet du Texte d'Orientation sur la Décentralisation

Cet avant-projet est le fruit d'un long processus de recherche-action conduit dans deux cadres : celui des 33 communes de plein exercice et celui de la décentralisation en général. Il intègre les deux dynamiques, urbaine et rurale. Ce processus s'est caractérisé par la conduite d'études sectorielles approfondies portant sur les domaines suivants : mobilisation et répartition des ressources financières et fiscales, cadre territorial, gestion du patrimoine local, politiques et stratégies de développement, pouvoirs politiques locaux et politiques sociales. Il a donné lieu à une concertation suivie avec l'ensemble des acteurs sociaux, politiques et administratifs concernés par la décentralisation, ainsi qu'avec les partenaires au développement.

Si sa vocation est de produire l'instrument juridique que constitue le TOD, la CND a également veillé à l'élaboration d'instruments méthodologiques, techniques et financiers d'accompagnement. Concrètement, ces efforts se sont traduits par les initiatives suivantes :

- en ce qui concerne les outils méthodologiques : réalisation du Guide de l'Élu, du Guide de la Planification Locale et élaboration de la stratégie de formation des élus locaux et de leurs partenaires.
- en ce qui concerne les outils techniques : création du Service d'Appui à la Gestion et au Développement Communal (SAGEDECOM) dont la vocation est de favoriser la formation des élus, l'échange d'information entre les collectivités locales et la réalisation d'études au profit des communes.
- en ce qui concerne les outils financiers : mise en oeuvre du Fonds de Démarrage des Communes (FODECOM) qui, doté d'une enveloppe de 1 334 700 francs CFA, doit participer au financement des équipements et infrastructures communaux et favoriser l'apprentissage de la gestion communale.

Au regard du fonctionnement des 33 communes expérimentales et des avancées permises par les études de la CND, huit questions majeures, auxquelles le TOD devait répondre, se sont dégagées. Ces huit questions portent sur les domaines suivants :

- les principes directeurs de la décentralisation au Burkina;
- le cadre territorial de la décentralisation;
- la mise en place des collectivités décentralisées et de leurs organes;
- les attributions, pouvoirs et obligations des collectivités décentralisées;
- la mission de développement de ces collectivités;
- les ressources (humaines et financières) et instruments dont elles disposeront;
- les rapports contractuels entre elles et avec les autres collectivités territoriales;
- les relations entre l'État et les collectivités décentralisées.

A ces questions, la CND a apporté des éléments de réponse, sous la forme d'options qui ont été soumises au Gouvernement à l'occasion de l'Atelier Gouvernemental sur la Décentralisation tenu le 1er août 1996. Les choix faits à l'issue de cette rencontre ont constitué l'ossature de l'Atelier National de Capitalisation qui a réuni, du 9 au 12 septembre 1996, l'ensemble des protagonistes de la décentralisation burkinabè (société civile, départements ministériels, élus locaux et nationaux, partenaires au développement, etc.).

Ce travail de réflexion, de concertation et de recherche a permis à la CND de formaliser le contenu et les axes stratégiques du TOD. Celui-ci esquisse donc un modèle de décentralisation ouvert aux expériences extérieures mais ancré dans les réalités endogènes du Burkina.

À cet égard, les principales innovations contenues dans l'avant-projet peuvent être appréhendées à deux niveaux, soit :

- La proposition de nouvelles dispositions (juridiques, financières et incitatives) en vue de l'élargissement de l'exercice de la démocratie locale. Ces dispositions concernent notamment la réforme de l'organisation territoriale de l'État, le renforcement de l'opérationnalité des organes locaux, la clarification des dispositions relatives aux communes à statut particulier, la codification de la répartition des compétences et des ressources, l'accroissement de l'efficacité de l'État à travers la création de dotations spéciales et d'instruments d'aide à la gestion, le renforcement de l'autonomie financière des collectivités locales, la promotion de la coopération locale.
- La définition d'un contenu pédagogique et pragmatique articulé autour

de deux notions : la subsidiarité et la progressivité. Pour en tenir compte, l'avant-projet suggère le maintien de la province et de la commune comme collectivités décentralisées; la création de deux types de communes (urbaine et rurale); la planification de la communalisation sur le long terme (500 communes à l'horizon 2010); et l'émergence et la promotion de pôles de développement urbain et semi-urbain.

La viabilité de ce dispositif institutionnel dépend d'un ensemble de facteurs, dont l'adhésion, déjà sensible, des différents acteurs au processus de décentralisation : société civile, élites politiques et administratives ainsi que les partenaires au développement dont l'appui financier est constant.

Sur le plan institutionnel, plusieurs mesures prises par l'État contribuent à créer les conditions favorables à l'approfondissement de la démocratie locale. Citons en particulier :

- la création des Tribunaux Administratifs en vue de rapprocher le juge administratif du citoyen;
- le renforcement de l'exercice des libertés individuelles et collectives à travers le parachèvement de la mise en place des institutions républicaines prévues par la Constitution;
- l'accroissement des attributions des autorités locales dans la gestion foncière ou l'attribution des marchés publics.

À moyen terme, les perspectives qui s'ouvrent à la CND tournent principalement autour de l'élaboration d'un programme triennal 1998-2000. Si, jusqu'à présent, sa mission a consisté essentiellement à clarifier le cadre institutionnel de la décentralisation à travers le TOD, son second programme pour la période considérée devrait viser en priorité la promotion du développement économique et social dans les collectivités décentralisées, étant entendu que pour être viable, "comprise" et appropriée par les populations, la décentralisation doit créer des richesses et contribuer à la réduction des inégalités sociales. La relance de l'économie locale devrait s'articuler autour des points suivants : soutien des responsables locaux afin qu'ils soient en mesure de proposer et de légitimer une stratégie de développement local au sein de leur communauté; atténuation de l'opposition urbain-rural; mise en place d'une sorte d'observatoire du développement local au travers de l'identification d'indicateurs permettant de suivre et d'apprécier le processus; amélioration de la réflexion sur les instruments du dialogue entre autorités locales et populations; promotion de la participation de la société civile à la planification des actions de développement de l'économie locale; relance de la recherche africaine sur l'urbain et le développement local, avec des parte-

naires africains engagés dans des expériences analogues, comme le Mali et le Tchad.

Au total, trois objectifs devraient figurer au centre du programme 1998-2000 :

- assurer la fonctionnalité effective des collectivités décentralisées;
- confier progressivement la maîtrise d'oeuvre des plans, programmes et projets aux Commissions Techniques Décentralisées;
- affirmer la citoyenneté.

Suggestions et Recommandations

L'objectif premier, ici, est de concilier l'exercice de la démocratie locale avec le maintien d'un pouvoir central responsable et efficace à même de jouer son rôle dans le développement du pays. Dans l'ensemble, la décentralisation doit permettre l'enracinement de la démocratie au niveau local en favorisant la prise en charge par la population de ses besoins essentiels (c'est le développement participatif) et en développant chez les élus locaux l'éthique de la responsabilité et le sens de l'intérêt général.

À cet égard, les recommandations suivantes peuvent être faites :

9. La poursuite du processus décentralisateur, mais avec la progressivité et le pragmatisme qui l'ont caractérisé jusqu'à présent, de façon à permettre aux collectivités décentralisées de s'organiser pour accomplir le mieux possible leur mission auprès de la population.
10. La poursuite de la réflexion sur les compétences respectives de l'État et des collectivités décentralisées, afin que le désengagement de l'un et l'impréparation de l'autre n'aboutissent pas à la dégradation des services sociaux de base (éducation et santé notamment) indispensables au bien-être minimum de la population.
11. La concomitance de la réflexion sur la répartition des compétences et le transfert des ressources financières et humaines pour les assumer.
12. L'intensification de la formation des élus locaux afin d'optimiser leur préparation aux fonctions de gestion et de commandement qui leur sont dévolues dans le cadre de la décentralisation.
13. La mise en place d'une administration locale performante, impartiale et à l'écoute de la population.
14. L'association des institutions de la société civile et des communautés de base (ONG, mouvements associatifs, structures religieuses, réseaux

divers, etc.) au développement local et la reconnaissance de leur représentativité sociale.

15. La valorisation de l'esprit de citoyenneté au moyen de campagnes suivies d'éducation civique tant pour la population que les élus locaux et les agents de l'État.

16. La poursuite de la mise en place des instruments de soutien aux communes, notamment les instruments de soutien financier qui leur permettraient de pallier partiellement la faiblesse des ressources budgétaires et de la fiscalité locale.

17. L'encouragement de la coopération décentralisée qui, bien pensée, est une coopération de proximité, davantage à l'écoute des besoins de la population.

NOTES

1. Pour la Banque Mondiale, voir THE WORLD BANK. *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth – A Long Term Perspective Study*. Washington, DC: The World Bank, 1989. THE WORLD BANK. *The State in a Changing World. 1997 World Development Report*. Washington, DC: The World Bank, June 1997. En ce qui concerne le FMI, voir INTERNATIONAL MONETARY FUND. *Good Governance: The IMF's Role*. Washington, DC: IMF, 1997. Le PNUD a organisé la Conférence Internationale sur la Gouvernance pour la Croissance Durable et Équitable en juillet 1997, marquant ainsi d'une pierre blanche ses nouvelles orientations en matière de coopération internationale. Pour les agences bilatérales de coopération internationale, voir OCDE-CAD. *Rapport final du groupe de travail sur le développement participatif et la bonne gouvernance*. Paris: OCDE, 1997 ainsi que OCDE-CAD. *Principes directeurs du CAD sur les conflits, la paix et la coopération internationale*. Paris: OCDE, 1997.
2. PNUD. *Rapport annuel sur le développement humain durable 1997*. New York: PNUD, 1997.
3. Le nombre des députés a été porté de 107 à 111 en 1997 pour tenir compte du nouveau découpage administratif du territoire et la création de 15 nouvelles provinces.
4. Voir: UNION INTERPARLEMENTAIRE. *Le fonctionnement d'un parlement dans un contexte pluraliste démocratique*. Genève: Union interparlementaire, Séries "Rapports et documents," no 26, 1996.
5. Lois nos 0031-93/ADP portant sur l'organisation de l'administration du territoire, 004-93/ADP, portant sur l'organisation municipale, 005/93/ADP du 7 mai 1993 portant sur le statut particulier de la province du Kadiogo et de la

commune de Ouagadougou, 006-93/ADP portant sur le statut particulier de la Commune de Bobo-Dioulasso, 007-93/ADP portant sur le régime électoral des conseillers de village de secteur communal, de département et de province.

6. Loi no 010-96/ADP du 24 avril 1996.
7. Décret portant sur la création de 22 départements, Conseil des Ministres du 27 mars 1996.
8. Un exemple de ces réseaux est la mise en place d'un "comité de gestion de la brousse" qui couvre six villages dans le département de Sapouy. Cette "entente" regroupe des autochtones Nuni, des migrants Mossi et Gourmanche et des éleveurs Peul qui s'accordent sur un certain nombre de règles de gestion des ressources foncières dans leur zone. Dès lors, ce sont les concernés eux-mêmes qui prennent en charge la gestion de cet espace de six villages, dépassant ainsi d'autres espaces (territoriaux étatiques, lignagers, villageois, etc.). Un autre exemple de réseau performant est offert par "l'Église des Assemblées de Dieu" qui aborde des problèmes de solitude, de santé et d'autres formes d'adversité. Ces fonctions ne sont pas et ne peuvent sans doute pas être remplies par des structures étatiques, fussent-elles décentralisées dans le sens classique du terme.
9. Voir en particulier : Claude AKE. *Democracy and Development in Africa*. Washington, DC: The Brookings Institution, 1996. Claude AKE. "The State in Contemporary Africa". Dans: AKE, ed. *Political Economy of Nigeria*. Londres et Lagos: Longman, 1985; et Julius O. IHONVBÈRE. *Africa: An Overview of the Crisis of Democratic Transitions*. Article non publié préparé pour la Troisième Conférence Internationale sur les Démocraties Émergentes ou Rétablies. Bucarest, 2-4 septembre 1997.

iv. Démocratie et État de Droit

A. Démocratie, Constitution et Élections

Il est établi qu'il ne saurait y avoir de démocratie sans codification du corpus des règles qui en assurent le fonctionnement et précisent les attributions des différents pouvoirs et leurs relations entre eux. Hormis quelques exceptions, dans tous les pays du monde, ce rôle est rempli par la Constitution. En ce qui concerne l'Afrique sub-saharienne, il faut savoir que la vague constitutionnaliste actuelle n'est pas la première. En effet, dans les années soixante-dix et quatre-vingt, la plupart des régimes autoritaires de parti unique, le plus souvent issus de putschs militaires, ont cherché à se "civilianiser" en se dotant de constitutions, mais des constitutions "taillées sur mesure" dont la fonction première n'était pas de jeter les fondements du système démocratique mais de légitimer leur mainmise sur le pouvoir. La vague actuelle est donc différente, au moins formellement, dans la mesure où les constitutions sont démocratiques et visent à formaliser l'existence de régimes élus démocratiquement par la voie des urnes.

À cet égard, le multipartisme, pour bon nombre d'analystes, apparaît comme l'une des données les plus communes et les plus directement observables des pays africains ayant entrepris de rompre avec l'autoritarisme, du moins dans ses manifestations les plus répressives, donc les plus inacceptables. Par ailleurs, l'alternance pacifique au pouvoir est parfois considérée

comme signe de la consolidation de la démocratie. La volonté politique de l'État de promouvoir des processus électoraux crédibles et transparents est à cet égard cruciale. La démocratie se caractérise également par la consolidation et l'ancrage d'un consensus national sur les "règles du jeu" minimales, sur un ensemble de principes normatifs et de procédures régulant le processus de démocratisation et les scrutins électoraux. Le Burkina Faso jouit à cet égard d'un atout remarquable : l'absence de vote ethnique.

Les élections périodiques et honnêtes, en tant que mode de désignation permettant au peuple de choisir librement ses représentants, constituent la clé de voûte de la démocratie.¹ On ne tarit pas d'adjectifs pour caractériser de telles élections : on veut qu'elles soient transparentes, impartiales, justes, honnêtes, loyales, libres, régulières, bref démocratiques. Cependant, et malgré leur importance, les élections ne sont qu'un moyen et non une fin en soi. Elles devraient contribuer au développement économique, au règne de la justice dans la société et au mieux-être général.

Dans ce contexte, les questions constitutionnelles et électorales revêtent une importance stratégique, dans la mesure où elles engagent les formes de l'exercice du pouvoir et la sincérité du processus électoral. Au Burkina, les questions constitutionnelles sont théoriquement traitées, pour l'essentiel, par la Constitution et les questions électorales, par le Code Électoral. Dans la réalité, les choses ne sont cependant pas si tranchées : En effet, la Constitution contient les principes de base des élections qui ne sont, dans une large mesure, qu'un moyen de mise en place des organes et des principes constitutionnels. Ces deux questions sont donc intimement liées.

D'une façon générale, il faut se demander si la Constitution, le Code Électoral et les textes qui y sont liés, ainsi que leur application, garantissent le plein exercice de la démocratie. Autrement dit, le système politique burkinabè est-il démocratique? Quelles mesures peut-on proposer pour pallier les insuffisances et les lacunes relevées afin d'enraciner la démocratie au Burkina Faso?

La Constitution du 2 juin 1991

Au niveau des textes, la situation paraît dans l'ensemble satisfaisante. La Constitution, adoptée par référendum le 2 juin 1991 et promulguée par décret le 11 juin 1991, a été révisée par la loi constitutionnelle no 002-97-ADP du 27 janvier 1997. Elle s'inspire assez largement de la Constitution française de 1958 ainsi que de certaines constitutions africaines dont celle du

Bénin de 1990. Du reste, la récente révision de la Constitution l'a débarrassée de ses références évoquant l'État d'exception² et a allongé la durée des deux sessions parlementaires qui passent chacune de 60 à 90 jours.

Elle consacre la séparation fonctionnelle des pouvoirs, la responsabilité du Gouvernement vis-à-vis du parlement, l'indépendance de la magistrature, le principe de l'élection du Président du Faso (Président de la République) et des députés au suffrage universel, égal et secret ainsi que le contrôle de la constitutionnalité des lois. Elle établit les compétences et les champs d'attribution des différents organes de l'État, ainsi que leurs relations, et fixe le domaine respectif de la loi et du règlement. Il est à noter, en outre, que les droits et devoirs fondamentaux forment le titre premier de la Constitution, cependant que le préambule, qui se réfère à la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme et à la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, est expressément considéré comme faisant partie de la Constitution.

Enfin, l'une des innovations de la Constitution du Burkina Faso, qui se retrouve également dans celle du Bénin, est le principe du multipartisme énuméré à l'article 13 comme suit: "Les partis et formations politiques se créent librement. Elles mènent leurs activités dans le respect des lois."³ Désormais, les partis politiques, qu'ils soient de la majorité ou de l'opposition, ont un droit constitutionnel de concourir à l'animation de la vie politique, à la formation et à l'éducation de leurs concitoyens et, bien sûr, à l'expression du suffrage mais dans le respect des lois de l'État.

La Révision de l'Article 37

Il convient néanmoins de revenir sur l'article 37, dont la révision, le 27 janvier 1997, a suscité un débat politique intense, aussi bien au Burkina qu'à l'étranger.

Désormais, cet article dispose: "Le Président du Faso est élu pour sept (7) ans au suffrage universel direct, égal et secret. Il est rééligible". Autrement dit, le mandat présidentiel devient (indéfiniment) renouvelable, alors qu'antérieurement il n'était renouvelable qu'une seule fois. L'opposition et une grande partie de la presse et de l'opinion publique ont soutenu qu'il s'agit là d'une réforme anti-démocratique, car ouvrant la voie à une présidence à vie pour l'actuel chef de l'État. Des juristes, et non des moindres, soulignent le caractère excessif de l'argumentaire des opposants à cette révision, rappelant que celle-ci ne confère que la possibilité de solliciter un nombre indéfini de

mandats, la victoire, en démocratie, dépendant entièrement du choix des électeurs. Ils font valoir que certains pays, comme la France, se distinguent par des dispositions semblables sans que cela ne prête à polémique.

L'argument est certes recevable mais sa pertinence reste sujette à caution compte tenu de l'état des rapports des forces politiques entre la majorité et l'opposition au Burkina : on voit mal comment, à moyen sinon à long terme, le Président en exercice pourrait être battu s'il décidait de se présenter pour un nouveau mandat. Quoi qu'il en soit, cette réforme pourrait aboutir à une résurgence du passé visant à avoir, en Afrique et au Burkina Faso en particulier, des présidents à la tête de partis ultra-majoritaires, sinon uniques.

Ces réserves doivent être d'autant plus prises en considération que la révision constitutionnelle de janvier 1997 s'est faite au moyen d'une loi, alors que la Constitution du 2 juin 1991 a été adoptée par référendum. S'il est exact que la Constitution prévoit la révision de la Constitution en son article 161, il n'en demeure pas moins que l'article 164 dispose que : "Le projet de texte est soumis au référendum." Or, on peut constater qu'il n'y a eu qu'un seul référendum en juin 1991 et deux (2) décrets de promulgation respectivement le 11 juin 1991 et le 14 février 1997. La révision constitutionnelle a donc pu être faite en fonction de l'article 164, alinéa 3, révisé le 27 janvier 1997 et qui dispose : "Toutefois, le projet de révision est adopté sans recours au référendum s'il est approuvé à la majorité des trois-quarts (3/4) des membres de l'Assemblée Nationale," ce qui a été le cas. Cette révision de l'article 164 dispense ainsi de référendum obligatoire. On peut alors se demander si les règles ont été respectées ou détournées.

Lorsque la majorité de l'Assemblée Nationale est issue du parti au pouvoir, il n'est pas illégitime de se demander si la révision constitutionnelle revêt véritablement un caractère démocratique et si elle est véritablement exempte de toute influence politique. C'est pourquoi l'urgence, l'opportunité et la nécessité de cette réforme laissent perplexes quant aux intentions réelles de ses initiateurs.

Le Code Électoral

Les élections périodiques et honnêtes, au travers desquelles le peuple désigne ses représentants, constituent la clef de voûte du système démocratique.

S'agissant du Code Électoral (loi no 003-97/ADP du 12 février 1997, promulguée par le décret no 97-064/PRES du 14 février 1997), il s'inspire

de textes français similaires. Il traite des questions relatives au processus électoral :

- i. des opérations préparatoires comme l'établissement et la révision des listes électorales, la qualité d'électeur et les conditions d'éligibilité de même que la candidature;
- ii. de la campagne électorale et du déroulement du scrutin en conférant un rôle important à la Commission Nationale d'Organisation des Élections (CNOE), au Ministère de l'Administration Territoriale et de la Sécurité (MATS), au Conseil Supérieur de l'Information (CSI), aux membres des bureaux de vote, aux candidats et à leurs délégués de la Cour Suprême ainsi qu'aux observateurs indépendants, nationaux et internationaux;
- iii. du contrôle des résultats et de l'examen des réclamations par la Cour Suprême⁴ (*cf. infra*).

Cependant, le Code Électoral doit constituer un système de règles unitaire et précis et non une simple loi cadre. Aucun code n'est complet sans accompagnement des mécanismes susceptibles de vérifier l'application du principe de légalité. Un code moderne doit constituer un texte découlant des principes constitutionnels qui fasse fonction de manuel d'application des procédures et serve de guide dans toutes les phases du processus électoral dans les trois domaines suivants : la supervision de la légalité des procédures, l'organisation matérielle de la consultation et la participation des acteurs (candidats et électeurs). Il faut également éviter une intervention excessive dans le domaine réglementaire et adopter un texte où les modifications soient de la compétence parlementaire. Il faut aussi éviter des textes élaborés en fonction de la conjoncture, en fixant une fois pour toutes les bases stables qui doivent encadrer l'élection (chronogramme réaliste d'application pour toutes les convocations, modèles de bulletins, cartes d'électeur, modèles de documents, procès verbaux et autres matériaux).

La Commission Nationale d'Organisation des Élections (CNOE).

L'organisation des élections était de la responsabilité de la Commission Nationale d'Organisation des Élections (CNOE), structure déjà en place, mais dont le statut a donné lieu à des divergences d'appréciation entre l'opposition, qui souhaitait qu'elle fût "indépendante", et la majorité qui préférerait qu'elle fût "autonome" sous la tutelle du Ministère de l'Administration Territoriale et de la Sécurité (MATS). Finalement, c'est cette option qui a prévalu (Loi no 004-96/ADP du 14 novembre 1996).

Par la suite, cependant, le pouvoir a fait quelques concessions, notamment en acceptant que les présidents de la CNOE et des sous-commissions soient élus par leurs pairs et non pas nommés par décret et en ouvrant la CNOE plus largement à la société civile. Ce compromis est parfois apparu comme une concession faite à l'opposition à la suite de la réforme du mandat présidentiel.⁵ La structure initialement prévue a été allégée par la réduction du nombre de commissaires et les représentants des partis politiques ont vu leur place élargie.

La CNOE dispose donc d'une autonomie d'organisation et de fonctionnement. Elle est organisée en sept (7) sous-commissions⁶ et se démembre ensuite en Commissions Provinciales d'Organisation des Élections (CPOE) et en Commissions Départementales (CDOE) ou Communales (CCOE) d'Organisation des Élections. Les attributions de la CNOE sont définies par l'article 9 de la Loi no 10-97-ADP du 12 février 1997 portant création, composition et attributions d'une Commission Nationale d'Organisation des Élections (CNOE).⁷

Le contentieux électoral est l'objet de certaines parties du Chapitre B suivant (Démocratie et Administration de la Justice).

Les Défis à la Consolidation de la Démocratie

En dépit des progrès enregistrés dans la consolidation de la démocratie, un certain nombre d'interrogations, voire d'incertitudes, subsistent, donnant matière à réflexion sur le développement ultérieur du processus en cours. Au premier rang de ces interrogations, il y a bien sûr le problème de l'article 37, évoqué plus haut, sur lequel il n'est pas utile de revenir. Les autres questions d'importance sont les suivantes :

Les partis politiques d'opposition. Le rôle des partis politiques d'opposition est déterminant dans le processus électoral dans la mesure où, en vertu de la Constitution, ils concourent à l'expression du suffrage. Ils jouent un rôle d'interface entre la société civile et l'État en articulant des programmes de gouvernement et des projets de société. Ils ont donc un devoir de socialisation des citoyens et d'apprentissage des règles de la démocratie.

L'article 13 de la Constitution reconnaît et garantit le multipartisme et le pouvoir en place respecte généralement les droits de l'opposition. Force est de constater qu'il y a peu d'entraves à la création de formations politiques et

que le Burkina Faso se distingue davantage par l'abondance des partis politiques que par leur absence. En 1992, il existait 67 partis et formations politiques, dont 27 avaient pris part aux élections et, en définitive, 9 étaient représentés à l'Assemblée des Députés du Peuple (ADP) (il en restait seulement 5 à la fin de la législature). En 1997, ces chiffres ont été ramenés respectivement à 47, 13 et 4.

Cependant, l'opposition a du mal à s'affirmer sur la scène politique. Non pas parce que le pouvoir l'empêche de le faire, mais parce qu'elle manque de militants, de cadres et de ressources financières pour affirmer sa présence. L'opposition s'est souvent caractérisée par son éparpillement, son inconstance et son inconsistance, ainsi que par son manque de réalisme, de lucidité et de cohérence.

- Elle est d'abord divisée et profondément hétérogène. Ses clivages sont idéologiques, mais ils reflètent également des inimitiés personnelles tenaces, d'où son incapacité à nouer des alliances électorales, pourtant seules à même de lui permettre de concurrencer le CDP. Souvent, les partis se sont formés autour d'une personnalité politique plus qu'autour d'un projet de société ou d'un programme de gouvernement. Il n'est donc pas illégitime de se demander dans quelle mesure certains partis ne sont pas le reflet d'ambitions personnelles. Force est de constater que la cooptation au sein du parti majoritaire de certains ténors de l'opposition lors des élections n'est pas un fait rare.
- Elle est démunie de ressources financières, tant du fait de son exclusion des lieux du pouvoir que de son incapacité à attirer des opérateurs économiques.
- Elle est pauvre en militants et en cadres, même si elle dispose d'individualités brillantes.
- Elle est dépourvue de vrai sens tactique. En effet, compte tenu du mode de scrutin qui avantage les grands partis, sa seule chance de réaliser un bon résultat eut été de se regrouper autour de programmes communs, de nouer des alliances et de présenter des listes communes. Cela n'a pas été le cas.
- Elle n'intègre pas la durée dans sa stratégie politique. En démocratie, le pouvoir se conquiert quotidiennement, par le travail de terrain long et patient; la victoire se prépare au travers d'une présence affirmée sur tous les lieux de débat, institutionnels (Assemblée Nationale) ou non (structures de la société civile). Elle passe par la mise en place d'une organisation locale à l'écoute de la population, par la capacité de proposer et d'apporter des réponses aux problèmes qui se posent. Elle implique une

vision d'avenir et l'élaboration d'un programme de gouvernement clair, susceptible d'être exprimé en termes simples, compréhensibles, incluant des objectifs réalistes et en prise avec le vécu des gens.

La notion d'alternance. L'alternance, parfois considérée comme un indicateur de la consolidation de la démocratie, est certes au fondement du régime démocratique, mais ce qui importe, c'est moins son occurrence, si souhaitable qu'elle soit pour la bonne santé des institutions, que la possibilité réelle qu'elle puisse se produire. Elle implique tout d'abord l'existence d'une alternative, c'est-à-dire d'un choix réel et une opposition crédible et significative. Elle appelle également à un consensus minimal sur les règles du jeu électoral. Enfin, elle suppose que les élections soient un moyen crédible et pertinent d'accès au pouvoir et perçues comme telles.

La démocratie, en effet, est "l'institutionnalisation de l'incertitude",⁸ l'intériorisation par l'ensemble des partis politiques que les élections ne sont pas un moment unique mais un moment appelé à se répéter à échéances régulières.

Ces observations renvoient bien sûr à la nécessaire intériorisation des règles du jeu démocratique par tous les acteurs de la vie politique. Cela implique, d'une part, que le parti au pouvoir soit sincèrement disposé à accepter un verdict des urnes défavorable et, d'autre part, que l'opposition intègre la durée dans sa stratégie, car le pouvoir ne se conquiert pas uniquement au moment des élections mais par un travail de tous les jours, long et patient, auprès des électeurs.

Les campagnes électorales. La moralisation des campagnes électorales apparaît nécessaire. Celles-ci tendent trop souvent à se caractériser par la "remise de cadeaux", l'achat des consciences, l'utilisation à des fins électoralistes des inaugurations et des "poses de première pierre" et une certaine confusion entre l'État, le gouvernement et le parti au pouvoir.

Tout aussi importante est l'initiation de la population à la signification des élections, en tant que mode de dévolution du pouvoir étranger aux représentations traditionnelles du politique et à la technique électorale (comment voter). Beaucoup d'électeurs, au Burkina, maîtrisent encore mal l'acte du vote. À titre d'exemple, certains électeurs, le 11 mai 1997, ont mis le bulletin choisi dans le sac et les autres bulletins dans l'enveloppe!

Le rôle de l'Administration. Le rôle de l'Administration dans l'organisation

des élections et le débat autour de la Commission Nationale d'Organisation des Élections est un paramètre à considérer. On le sait, cette question est cruciale en Afrique où chaque consultation électorale donne lieu à des divergences entre le pouvoir et l'opposition quant à la sincérité et à l'honnêteté des opérations électorales, d'où l'intensité des débats autour du rôle de l'Administration (comment garantir sa neutralité?) et des organes chargés d'assurer l'organisation des élections.⁹

Au Burkina, on a choisi de confier cette lourde tâche à une Commission Nationale d'Organisation des Élections (CNOE) mais élargie à la magistrature et à la société civile. Son statut établit son autonomie sous la tutelle du Ministère de l'Administration Territoriale et de la Sécurité (MATS), et cela contre l'avis de l'opposition qui souhaitait que cette Commission fût indépendante (*cf. supra*).

Si l'organisation des élections législatives de mai 1997 a été satisfaisante dans l'ensemble, de nombreuses irrégularités ont néanmoins été constatées, cependant que des lacunes graves sont apparues, notamment en ce qui concerne la révision des listes électorales et la distribution des cartes d'électeurs. Du coup, l'impartialité de la CNOE et de l'Administration paraît sujette à caution. La victoire écrasante du parti majoritaire, le CDP, jugée "gênante" même par certains des plus hauts responsables du régime, jette un doute supplémentaire sur la crédibilité du scrutin et, de façon générale, du processus électoral.

Cela étant, rien ne prouve qu'une commission "indépendante" eût été, a priori, un meilleur gage de la sincérité du scrutin. Par ailleurs, on peut s'interroger sur la capacité réelle d'une commission "indépendante" à organiser efficacement les élections, comme le montre l'expérience malienne de l'été 1997. En effet, le Mali a opté pour la formule de la commission indépendante sans pour autant que cela empêche les dysfonctionnements, voire les échecs. Le cas du Mali, où les dernières élections législatives ont été annulées, car elles étaient entachées de trop grandes irrégularités, invite en effet à approfondir la réflexion sur les commissions électorales, autonomes ou indépendantes, en Afrique de l'Ouest.

La CNOE disposait d'à peine deux (2) mois pour s'acquitter de ses responsabilités dans l'organisation du scrutin du 11 mai 1997 et on peut donc se demander, compte tenu des délais et des ressources qui lui étaient impartis, si une commission indépendante aurait été capable d'organiser efficacement ce scrutin.

Ainsi, au delà de la question de l'autonomie ou de l'indépendance de la

commission électorale, une réflexion approfondie doit être menée quant à la permanence d'une telle structure.

La commission électorale devrait être non seulement indépendante dans le sens de l'impartialité mais autonome dans le sens de disposer des moyens humains et matériels sans devoir payer un tribut quelconque au pouvoir en place. Il faudrait concevoir l'organisation logistique comme une obligation de l'administration vis-à-vis de la commission électorale qui resterait l'organe responsable de l'organisation globale du processus électoral. Il ne faut pas que le Code Électoral permette la confusion entre la responsabilité de l'organisation et les moyens d'organisation, autrement celui qui dispose des moyens (l'exécutif) finirait par s'imposer sur l'organe auquel il est censé prêter son concours.

La commission électorale, qui ne doit pas faire partie de l'administration (sa seule tutelle proviendrait du Parlement), doit aussi rester un organe permanent qui se renouvelle périodiquement mais en dehors des périodes électorales. Elle doit disposer d'archives où seraient conservés toutes les pièces et tous les documents constituant la preuve matérielle du déroulement réel de chaque processus électoral.

En ce qui concerne sa fonction en dehors de la période proprement électorale, son rôle principal serait d'organiser et de tenir à jour le fichier électoral, ainsi que d'organiser la cartographie électorale des bureaux de vote, de façon à pouvoir rendre publics chaque année les listes et les lieux de vote. Il est inconcevable, encore que malheureusement habituel en Afrique, que l'on convoque par décret le corps électoral, alors qu'il n'a même pas d'existence légale (souvent, les listes ne sont pas établies à la date de la convocation). La fonction de recensement est sans doute l'une des plus importantes et doit à terme être maîtrisée dans le cadre d'un organe qui soit neutre, en attendant que l'État Civil fonctionne un jour convenablement.¹⁰

Les listes électorales. L'élaboration de listes électorales est apparue comme une des faiblesses principales des élections du 11 mai 1997. L'établissement et la révision des listes électorales est de la responsabilité du Ministère de l'Administration Territoriale et de la Sécurité (MATS). Leur révision s'est faite sur la base du recensement général de la population de 1995 dont le dépouillement est encore en cours. Il en a découlé d'innombrables erreurs et de nombreux citoyens n'ont pu voter à cause de ce manque de fiabilité des listes électorales. Enfin, la distribution des cartes d'électeur a également été marquée par d'importantes lacunes et de graves dysfonctionnements.

L'observation des élections. La question des observateurs nationaux et internationaux, présents régulièrement lors des élections en Afrique, mérite également d'être soulevée. Si l'existence d'observateurs nationaux contribue au renforcement des capacités nationales d'observation de la démocratie, il en va différemment des observateurs internationaux dont, hormis l'impartialité et la neutralité attendues d'eux, beaucoup sont peu au fait des réalités du pays concerné, quand ils ne sont pas exagérément proches du pouvoir en place. En tout état de cause, il importe que la mission des observateurs, quels qu'ils soient, soit soumise à des règles déontologiques précises et rigoureuses.

Le rôle des médias. Le rôle des médias est également essentiel. On attend d'eux qu'ils puissent remplir intégralement leur mission d'informer, dans le cadre de la liberté de la presse reconnue et garantie par l'État. Cela implique notamment l'accès équitable aux médias publics pour tous les partis lors des campagnes électorales. Au Burkina, cette mission a été confiée au Conseil Supérieur de l'Information (CSI). De l'avis général, celui-ci s'en est honorablement acquittée et la principale réserve le concernant tient à son rattachement à la présidence du Faso, ce qui pose la question de sa crédibilité.

Suggestions et Recommandations

Cela a été amplement souligné dans les pages précédentes, les instruments juridiques qui permettraient d'asseoir la démocratie au Burkina sont disponibles, mais c'est leur effectivité qui pose problème. Dans cette perspective, les recommandations vont dans trois directions principales :

En ce qui concerne les textes et les principes de base

En premier lieu, relativement à la Constitution, sans revenir sur la controverse suscitée par la révision de l'article 37, quatre remarques peuvent être faites :

18. Il serait sans doute souhaitable d'effectuer un retour critique et d'engager une réflexion approfondie et sereine sur le mandat présidentiel et ses implications pour la consolidation de la démocratie au Burkina Faso en examinant les options disponibles quant à la réforme de la durée du mandat présidentiel, du nombre de mandats successifs ou des deux simultanément. La réflexion sur la durée du mandat présidentiel renvoie également à l'har-

monisation de la durée des mandats présidentiels et parlementaires. De façon plus générale, une réflexion comparative sur la durée des mandats publics (Président de la République, députés, Présidents de la Cour Suprême et de la CNOE, etc.) devrait être menée afin de garantir l'indépendance de chacun de ces pouvoirs.¹¹

19. Le fait que le Premier ministre et le Gouvernement ne déterminent pas mais conduisent seulement la politique de la nation (article 61) – c'est le Président du Faso qui définit les grandes orientations (article 36) – peut être à l'origine de difficultés et de tensions quand la majorité parlementaire est du bord opposé de celui du chef de l'État. La crise politique peut alors s'installer au sommet de l'État. Même si cette hypothèse paraît lointaine dans le contexte politique national actuel, il serait souhaitable d'aménager la législation pour rendre possible une éventuelle cohabitation, comme l'autorise la Constitution et l'expérience d'autres pays. On pourrait ainsi s'inspirer de la Constitution française qui prévoit que le Gouvernement détermine et conduit la politique de la nation.

20. L'élargissement de la saisine de la Chambre Constitutionnelle de la Cour Suprême, évoquée parfois, est souhaitable mais à condition que cela se fasse de manière progressive, afin de ne pas engorger inutilement la juridiction constitutionnelle avec des litiges pouvant être tranchés par d'autres juridictions, comme la violation alléguée des droits de l'Homme. Une première étape consisterait à réduire le nombre de députés exigé pour la saisine. Actuellement fixé à un cinquième (1/5) des membres de l'Assemblée Nationale, celui-ci pourrait être ramené à 1/20 ou à cinq (5) députés. En revanche, la saisine sans condition par tout citoyen paraît inopportune dans l'état actuel des choses.

21. L'harmonisation des dispositions constitutionnelles concernant le rôle de la Chambre Constitutionnelle en matière d'élections législatives et présidentielle paraît souhaitable, d'autant plus qu'en pratique la Haute juridiction se comporte de la même manière pour les deux catégories de scrutin, et cela conformément au Code Électoral qui, sur ce point, n'est pas fidèle au texte constitutionnel¹² (*cf. infra*).

En second lieu, relativement au Code Électoral et aux textes subséquents, les suggestions suivantes sont à noter :

22. L'allongement de certains délais de recours, qui paraissent trop brefs, en cas de contentieux électoral.

23. L'amélioration des procédures d'établissement des listes et des cartes

électorales. Ces listes, dont la responsabilité échoit au Ministère de l'Administration Territoriale et de la Sécurité (MATS), doivent être mises à jour à l'occasion de chaque scrutin. Les partis politiques doivent veiller à leur régularité. Certes, le parti au pouvoir est en mesure d'en contrôler le contenu, et donc d'influer de façon irrégulière sur les résultats des élections. Toutefois, il est du devoir des partis d'opposition de veiller à ce que leurs militants et sympathisants y soient inscrits: c'est la première tâche qui incombe à tout parti politique et la voie obligée vers l'alternance démocratique.

24. La réglementation précise et restrictive des conditions d'éligibilité des agents de l'État (militaires, éléments de la police et de la gendarmerie, magistrats, cadres de l'administration territoriale). L'argument, généralement invoqué, selon lequel ils sont des citoyens ordinaires, est insuffisant et laisse la porte ouverte à des comportements et à des pratiques peu compatibles avec les valeurs démocratiques. Ceux-ci pourraient être amenés à démissionner préalablement ou à solliciter une mise en position de disponibilité.

25. La possibilité de candidatures individuelles non parrainées par un parti politique pour les élections législatives et, surtout, pour les élections locales (municipales et provinciales). La pertinence de cette question est discutable compte tenu de l'extrême facilité de création d'un parti politique et du scrutin de liste à la proportionnelle qui est retenu, mais cela ne devrait pas empêcher d'engager une réflexion approfondie sur le sujet.

En ce qui concerne le mode de scrutin

26. On l'a dit, le mode de scrutin actuellement en vigueur favorise exagérément le parti au pouvoir dans la mesure où l'opposition est fragmentée en une multitude de petits partis. L'idée est donc de parvenir à une meilleure représentation de l'opposition tout en conservant une majorité de gouvernement forte et cohérente. L'existence d'une minorité crédible et dignement représentée à l'Assemblée Nationale est en effet indispensable à la bonne santé démocratique d'une nation. Elle rend l'alternance moins hypothétique et contraint donc le pouvoir en place à en tenir compte dans le processus décisionnel.

Il faut insister sur le fait qu'en démocratie, tout système de représentation politique doit rester un système basé sur l'intégration des différentes sensibilités politiques et non sur l'exclusion. Les pays en processus de transition démocratique, un processus toujours à parfaire, doivent appliquer encore plus que les autres ce principe intégrateur, même si le processus d'ajustement

des forces politiques avec la réalité du pays est difficile et laborieux. Il ne faut pas adopter des formules qui produisent une sensible déviation entre les voix obtenues et les sièges attribués. La formule proportionnelle paraît effectivement la plus appropriée pour les démocraties émergentes, même s'il faut parfois introduire des éléments correcteurs, comme cela paraît être le cas au Burkina Faso.¹³

Afin d'engager le débat sur la réforme du mode de scrutin, il paraît nécessaire d'examiner différentes options. Pour ce faire, International IDEA a procédé à une simulation électorale permettant d'évaluer l'impact de trois réformes possibles sur les résultats des élections législatives du 11 mai 1997 (voir l'annexe 1).

27. Il en ressort qu'une réforme mineure du système proportionnel actuel permettrait une meilleure représentation de l'opposition tout en conservant une forte majorité gouvernementale. Il s'agirait de modifier le mode de calcul du quotient électoral, soit de remplacer la formule Hare (votes/sièges à pourvoir) par la formule Droop (votes/sièges + 1) et d'effectuer la distribution des restes selon la méthode dite des plus forts restes plutôt que celle de la plus forte moyenne.

En ce qui concerne l'organisation des élections

28. La recherche de la neutralité réelle de l'administration publique, notamment pendant la campagne électorale et le déroulement du scrutin, et en particulier des administrations électorales (MATS, CNOE, CSI). La recherche de la garantie d'impartialité et d'efficacité maximale de la CNOE et du CSI, étant entendu que l'impartialité n'est pas mécaniquement liée au caractère paritaire de ces organes (un nombre égal de représentants pour le pouvoir et l'opposition).

- L'impartialité de la Commission Nationale d'Organisation des Élections (CNOE) doit non seulement être garantie par les textes mais également suscitée dans les comportements des administrateurs. En effet, qu'elle soit "autonome" ou "indépendante", la commission électorale doit être impartiale afin de crédibiliser les élections comme moyen efficace et effectif d'accès au pouvoir, et cela en adoptant une déontologie et des règles d'éthique propres à l'organisation des élections. Il convient donc de favoriser une position plus neutre et un comportement plus impartial de l'administration, surtout pendant la campagne électorale et lors du déroulement du scrutin. À cet égard, International IDEA préconise l'adoption d'un Code de Conduite pour l'Administration Éthique et

Professionnelle des Élections.

- Le Conseil Supérieur de l'Information (CSI), qui veille à l'accès équitable des partis aux médias en période préélectorale, est critiqué sous deux aspects: d'abord, pour sa composition qui ne laisse qu'une place limitée aux professionnels de l'information et, surtout, pour son rattachement à la présidence du Faso, ce qui fait douter de son impartialité.

29. Une réflexion approfondie et sereine devrait être amorcée quant à la répartition des tâches et des compétences des différentes institutions d'État chargées de l'organisation des élections, en particulier du MATS, de la CNOE et de la Cour Suprême. Certains observateurs ont en effet noté qu'une grande partie des problèmes rencontrés lors des dernières élections sont liés au fait que la CNOE n'encadre pas l'ensemble du processus électoral.

30. L'instauration d'une commission électorale permanente permettrait d'optimiser l'efficacité et l'efficience de l'administration des élections. Il paraît opportun de favoriser la constitution d'une "mémoire électorale" afin de ne pas recommencer à zéro toutes les opérations à chaque scrutin et augmenter ainsi l'efficacité de l'ensemble du processus. Une option à considérer serait de rendre le noyau de la CNOE permanent, lequel aurait pour rôle principal de superviser l'établissement des listes et des cartes électorales et de former les agents électoraux.

31. L'administration des élections est une tâche très technique et d'une grande complexité. Les autorités nationales devraient donc pouvoir bénéficier de l'assistance technique internationale dans le domaine électoral, aussi bien en amont qu'en aval des scrutins. À cet égard, International IDEA a mis à la disposition des autorités nationales compétentes son expertise technique en proposant de réaliser une analyse ex post du processus électoral. Cette analyse permettrait d'identifier et de redresser les difficultés rencontrées et, ainsi, d'assister la commission électorale dans la tâche à long terme qui est la sienne.

32. Le coût des élections. La première estimation du coût des élections par la CNOE, initialement de l'ordre de 5,4 milliards de francs CFA, fut ramenée à 3,6 milliards en mars 1997. Les premières estimations post-électorales placent le coût réel aux alentours de 2,8 milliards de francs CFA. La communauté internationale¹⁴ a contribué à cet effort en allouant un montant de 2,3 milliards de francs CFA (avril 1997), soit plus de 80 % (voir à cet égard l'annexe 2). La réduction du coût récurrent des élections doit être recherchée par une gestion rigoureuse du matériel électoral (urnes, matériel

informatique, etc.) de façon à limiter l'aide demandée aux bailleurs de fonds pour leur organisation.

Il est évident que la consolidation de la démocratie et la pérennisation de l'élection comme mode de dévolution du pouvoir ne sauraient dépendre continuellement de ressources d'origine extérieure, c'est-à-dire de l'aide internationale. Par ailleurs, avec le coût actuel des élections et leur financement ad hoc par l'extérieur, il devient prohibitif de procéder à une dissolution anticipée de l'Assemblée en cas de crise politique. L'État Burkinabè doit donc réfléchir aux moyens d'assumer ces (ses) dépenses récurrentes de souveraineté.

Le débat mérite d'être ouvert, car il s'inscrit dans une réflexion globale sur la question de la souveraineté et des élections dans les démocraties émergentes des pays en développement. À cet égard, International IDEA souhaite mettre à la disposition des administrations électorales un certain nombre d'options quant à l'organisation des élections, avec leurs coûts respectifs (Projet sur l'Administration et le Coût des Élections, ACE).

33. L'amorce d'un débat national sur la démocratie et les élections, débat auquel seraient associées l'opposition et la société civile, et dont la finalité serait de dégager un consensus minimal sur les règles du jeu électoral. À cet égard, les textes et la pratique peuvent être revus à la lumière des suggestions récemment formulées par la Chambre Constitutionnelle de la Cour Suprême dans son procès-verbal du 30 juin 1997.¹⁵

En ce qui concerne l'observation des élections

Le rôle des observateurs indépendants, nationaux ou internationaux, est plus politique que juridique. Leur approbation comme leur condamnation du processus électoral exerce une influence positive ou négative sur le contexte politique national et les relations internationales, notamment financières, du pouvoir issu des élections. Leur contribution est parfois déterminante, dans la mesure où elle crédibilise le processus et les résultats électoraux, en particulier lorsqu'il n'y a pas d'accord minimal sur les règles du jeu électoral entre les partis politiques. Longtemps après la tenue d'élections dans des pays où les opérations ont été sujettes à caution, les conflits perdurent (Niger ou Mali). L'observation internationale n'est cependant pas garante, à elle seule, de la sincérité du scrutin.

34. L'impartialité et le professionnalisme doivent sous-tendre l'observation électorale. L'observance d'un code de conduite de la part des observateurs indépendants, nationaux et internationaux, est souhaitable afin d'évi-

ter la "cacophonie" souvent entendue. À cet égard, International IDEA préconise l'adoption d'un Code de Conduite pour l'Observation Éthique et Professionnelle des Élections, tant par les observateurs internationaux que nationaux.

35. Enfin, l'assistance internationale en matière électorale ne doit pas se limiter à l'observation internationale du scrutin ou au financement des élections, mais elle doit également porter sur l'ensemble du processus électoral, en particulier en aval : vérification de la régularité des listes électorales, confection et distribution des cartes d'électeur, formation des observateurs nationaux, des membres des commissions électorales, des délégués des partis de même que des présidents et assesseurs des bureaux de vote, organisation matérielle du scrutin (urnes, bulletins de vote, encre indélébile), etc.

En ce qui concerne la diffusion des idéaux et des valeurs démocratiques

36. L'enracinement de la démocratie passe par l'émergence d'une culture démocratique et sa diffusion progressive dans toutes les couches de la population. La démocratie, pour s'installer durablement, doit s'apprendre et se vivre au quotidien. Concrètement, une action soutenue en ce domaine devrait porter sur :

- L'éducation relative à la signification et à l'importance du vote comme mode de sélection des dirigeants politiques; la sensibilisation à la technique électorale (façon de voter) et la valorisation de l'esprit de citoyenneté en vue de libérer l'électeur des contraintes sociales (famille, clan, ethnie, région, religion, attrait de l'argent, etc.).
- L'explicitation des critères de choix et des enjeux politiques en fonction desquels l'électeur est amené à se définir : il ne s'agit plus de considérations purement personnelles ou identitaires (parentèle, religion, ethnie, richesse, etc.) mais de programmes politiques. Des efforts doivent aussi viser à faciliter la compréhension et l'exercice du scrutin secret ainsi qu'à moraliser les électeurs et les candidats.
- La lutte contre toutes les formes de fraude électorale et de corruption, de même que la limitation du recours trop prononcé aux personnes-ressources et autres "grands électeurs" (chefs traditionnels, leaders religieux, notables, responsables administratifs de villages, etc.).

Évidemment, ces recommandations ne sauraient se concrétiser que si l'ensemble des institutions et des forces politiques et sociales les prennent en charge. À cet égard, un rôle de premier plan est dévolu aux partis politiques, tant de la majorité que de l'opposition.

En ce qui concerne les partis politiques

37. Le parti au pouvoir doit intérioriser le principe de l'alternance démocratique et accepter l'idée que le sort des urnes peut un jour lui être défavorable et le contraindre à délaissier le pouvoir au profit de l'opposition. Cela implique qu'il consente à promouvoir la transparence et l'honnêteté dans les élections, le pouvoir étant un moyen (celui de réaliser son programme dans l'intérêt général) et non une fin en soi. Cela demande en particulier que soit renforcée la neutralité de l'administration dans le processus électoral.

38. L'opposition, dont le rôle est essentiel dans une démocratie, doit être crédible et responsable tout en assumant sa fonction critique de façon réaliste et constructive. Elle doit témoigner de sa capacité à gouverner par l'élaboration d'un projet de société ou, plus modestement, d'un programme de gouvernement orienté vers l'intérêt général. Dans sa marche vers le pouvoir, il est important qu'elle intègre la durée, car la conquête de celui-ci est un travail de longue haleine, patient et qui doit se faire au quotidien. Il lui est demandé, en outre, de savoir perdre lorsque tel a été le choix des électeurs et que les élections se sont déroulées de façon régulière et honnête. À cet égard, International IDEA préconise l'adoption d'un Code de Conduite pour les Partis Politiques lors des Campagnes Électorales, tant pour la majorité que les partis d'opposition.

Enfin, compte tenu du mode de scrutin actuellement en vigueur, la meilleure représentation de l'opposition à l'Assemblée Nationale passe impérativement par la conclusion d'alliances entre les partis politiques qui la composent : aux législatives de mai 1997, la somme des suffrages récoltés par ses candidats dans certaines circonscriptions égalait celle de la majorité CDP mais, en raison de leur éparpillement sur plusieurs partis, le gain en sièges pour l'opposition a été quasi nul.

39. Une réflexion sur le rôle et la place des partis politiques d'opposition doit être menée, afin de trouver des mécanismes de meilleure représentation et de responsabilisation des partis politiques d'opposition. Sans pluralité d'opinions, la démocratie est illusoire; sans alternatives crédibles, l'alternance reste illusoire. Trois axes d'analyse peuvent être mentionnés :

- Le financement public des partis politiques et des campagnes électorales. Une réflexion sur la réglementation du financement des partis politiques et, surtout, des campagnes électorales doit être engagée, cela en vue de parvenir à leur moralisation.

Lors des élections législatives du 11 mai 1997, une enveloppe globale de

200 millions de francs CFA a été octroyée à l'ensemble des partis en lice. La subvention fut répartie en deux tranches d'un montant égal: l'une destinée aux partis politiques représentés à l'Assemblée au prorata du nombre de sièges de chacun, où le CDP est prédominant, l'autre allant aux partis politiques participant aux élections législatives. Mais cette mesure est restée ponctuelle et la question de la viabilité de bon nombre de partis, surtout de l'opposition, reste entière. La pérennisation d'une telle initiative pourrait passer par son inclusion dans le budget annuel de l'État.

- Le financement des campagnes électorales. Les options suivantes peuvent être relevées: fixation d'une somme maximale, remboursement sous certaines conditions de l'ensemble ou d'une partie des sommes dépensées, déclaration des sources de financement, publiques et privées, etc. Il convient également de noter que le Burkina Faso se place résolument à l'avant-garde de ce débat, en particulier en Afrique, et que ses efforts méritent d'être encouragés par l'approfondissement de la réflexion sur le financement des partis politiques et le recours à des expériences comparatives.
- L'adoption d'un statut juridique pour l'opposition encourageant la responsabilisation des partis d'opposition. À cet égard, une réflexion approfondie et comparative pourrait être menée, de façon inclusive et lucide.
- La réforme du système électoral assurant une meilleure représentation de l'opposition (se reporter à l'annexe 1).

B. Démocratie et Administration de la Justice

La Constitution du Burkina Faso, adoptée par référendum le 2 juin 1991 et promulguée le 11 juin 1991, proclame le principe de la séparation des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire, celui de l'égalité de tous devant la loi, sans distinction de race, de sexe ou de religion ainsi que celui des libertés publiques et individuelles. En outre, la loi fondamentale et le Code Électoral (loi no 003-97/ADP du 12 février 1997) confient aux juges le contrôle du bon déroulement des opérations électorales et la proclamation des résultats des scrutins.

Il apparaît dès lors qu'un rôle et une place de choix sont réservés au pouvoir judiciaire dans l'édifice démocratique dont la solidité exige, concomitamment, la mise en place d'un système judiciaire efficace, indépendant et crédible à même de lui permettre de jouer son rôle de régulateur dans la société.

La construction démocratique ne saurait se concevoir sans l'existence d'un pouvoir judiciaire bien organisé, efficace et indépendant. En théorie, ces conditions sont souvent réunies sous la forme d'un cadre juridique (Constitution, lois et actes réglementaires) définissant l'organisation, les attributions et le fonctionnement du pouvoir judiciaire dans ses différentes composantes. Dans la réalité toutefois, la mise en oeuvre de ce dispositif rencontre des obstacles dont l'identification pourrait permettre d'atténuer, à tout le moins, certaines carences inhérentes à l'administration de la justice et aux rapports entre les pouvoirs judiciaire et exécutif, d'une part, et l'ensemble des justiciables, d'autre part.

Cadres Normatif et Institutionnel

Le cadre normatif du pouvoir judiciaire

Celui-ci est fourni par la Constitution et par un ensemble de textes législatifs et réglementaires.

La Constitution consacre le pouvoir judiciaire qui est confié aux juges et est "exercé sur tout le territoire du Burkina Faso par les juridictions de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif..." (articles 124 à 186). Elle affirme le rôle primordial du juge dans la promotion et la défense des droits et libertés individuels et collectifs. Outre l'application de la loi en vigueur, le pouvoir judiciaire se voit conférer le rôle de gardien des libertés individuelles et collectives. La Constitution consacre enfin l'indépendance de la magi-

strature par rapport aux pouvoirs exécutif et législatif. L'article 129 de la Constitution dispose: "Le pouvoir judiciaire est indépendant" et l'article 130 souligne que "les magistrats du siège ne sont soumis, dans l'exercice de leur fonction, qu'à l'autorité de la loi. Ils sont inamovibles". Et, comme pour donner plus de poids à cette proclamation, les auteurs de la Constitution mettent sur le même pied les trois pouvoirs, puisque la Cour Suprême y est citée comme institution de la République, aux côtés du couple exécutif-législatif.

Le corpus de textes réglementaires et législatifs comprend, pour sa part, des codes datant de l'époque napoléonienne et encore en vigueur (Code civil, Code de procédure civile, Code de commerce, etc.) et des textes récents, propres au Burkina (Code des Personnes et de la Famille, adopté le 4 août 1990, Code du Travail, Code Pénal) desquels ressortent la loi du 17 mai 1993 portant organisation judiciaire et les trois ordonnances du 26 août 1991 (l'ordonnance no 91-0050/PRES portant composition, organisation, fonctionnement et attributions de la Cour Suprême, l'ordonnance no 91-0051/PRES relative au statut du corps de la magistrature et l'ordonnance no 91-0052/PRES relative au Conseil Supérieur de la Magistrature).

Le cadre institutionnel du pouvoir judiciaire

Celui-ci est composé par les juridictions des ordres judiciaire et administratif. La structure de l'appareil judiciaire reste largement tributaire de la constitutionnalisation de la vie politique intervenue en 1991 avec l'adoption de la Constitution de la Quatrième République.

Actuellement, au Burkina, il n'existe qu'un corps d'agents juristes professionnels de l'application du droit sous la forme de jugements, d'ordonnances juridictionnelles, d'arrêts, de sentences arbitrales ou de délibérations revêtues d'autorité de chose jugée. Ce corps est régi par l'ordonnance no 91-0050/PRES portant statut de la magistrature. Cependant, l'unicité du statut recouvre une diversité de fonctions. En effet, dans l'exercice de leurs fonctions, certains magistrats sont censés relever de l'ordre judiciaire et d'autres, de l'ordre administratif. En outre, ils sont tantôt juges de la constitutionnalité des lois et des actes des pouvoirs constitutionnels, tantôt juges de la comptabilité publique, conseils de prud'hommes ou encore attributaires de fonctions non juridictionnelles. Tous les magistrats n'ont donc pas les attributs de juge et ne bénéficient pas des mêmes privilèges et protections.

Aux termes de la Constitution, le service public de la justice est confié

aux institutions judiciaires qui sont: la Cour Suprême, les Cours d'Appel et les Tribunaux (Grande Instance, Instance, Tribunaux Départementaux et Tribunaux du Travail).

Les Tribunaux Départementaux. Ils sont créés dans chaque département et sont composés de trois juges non professionnels (le Préfet ou tout autre agent désigné à cet effet comme président et deux assesseurs). Ils ont une compétence particulièrement réduite puisqu'ils ne connaissent que des jugements supplétifs et rectificatifs d'actes de l'état civil. En matière contentieuse, ils sont compétents pour les petits litiges civils et commerciaux dont le taux n'excède pas 100 000 francs CFA au pénal et leur compétence couvre le domaine des infractions mineures (la divagation des animaux, bas de clôture). Il est prévu de créer un Tribunal Départemental au chef-lieu de chaque département, donc trois cent vingt-deux (322), mais pour l'instant, force est de reconnaître que cet instrument censé concrétiser la justice de proximité est loin d'être opérationnel.

Les Tribunaux d'Instance. Ils sont créés au siège de chaque Tribunal de Grande Instance et siègent à juge unique. Ils connaissent des actions civiles et commerciales d'importance moyenne (entre 100 000 francs et 1 000 000 francs). Ils sont également des Tribunaux de Police et constituent la juridiction d'appel des jugements rendus par les Tribunaux Départementaux. Dix (10) seulement sont opérationnels.

Les Tribunaux de Grande Instance. Ils remplacent les anciens Tribunaux de 1^{re} Instance dont ils conservent le ressort territorial. Il y en a dix (10) d'effectivement installés sur les quarante cinq (45) prévus pour être en accord avec les textes qui prévoient un Tribunal de Grande Instance par province. Ils sont en principe des juridictions collégiales et spécialisées dans les matières civile, commerciale et correctionnelle et connaissent de tous les litiges en tant que juridictions de droit commun (des affaires dont le taux dépasse 1 000 000 francs et les délits essentiellement). Ils statuent en appel des jugements rendus par les Tribunaux d'Instance tout comme les jugements qu'ils rendent sont contestables devant la Cour d'Appel.

La Cour d'Appel. Elle est compétente pour connaître des questions de fait ou de droit soumises auparavant aux Tribunaux de Grande Instance dans les matières civile, commerciale, sociale et pénale. Une place à part est faite à la

Chambre Criminelle qui vient d'être créée pour connaître, en premier ressort, des crimes de droit commun commis par les citoyens. La dévolution à cette chambre spécialisée d'une compétence jusque-là reconnue à la Cour d'Assises procède de la nécessité de résoudre les problèmes qu'a engendrés de tout temps le non-fonctionnement de la Cour d'Assises. Il existe deux (2) Cours d'Appel sur le territoire : celle de Ouagadougou qui couvre sept (7) tribunaux et celle de Bobo-Dioulasso qui en couvre trois (3).

La Cour Suprême

Située au sommet de la pyramide judiciaire, la Cour Suprême occupe une place particulière. Elle régule l'activité juridictionnelle de l'ensemble des juridictions du pays dans les différentes matières. Elle jouit de l'autonomie administrative et financière et se compose de quatre chambres spécialisées : la Chambre Constitutionnelle, la Chambre Administrative, la Chambre Judiciaire et la Chambre des Comptes. Seules les deux premières ont compétence pour connaître des questions électorales.

La **Chambre Constitutionnelle** est juge de la constitutionnalité des lois et, plus généralement, de toutes les questions ayant trait à la mise en oeuvre des dispositions constitutionnelles, en particulier la répartition des pouvoirs et le contentieux électoral. Elle compte actuellement neuf (9) membres nommés dans les proportions d'un tiers par le Chef de l'État, le Président de l'Assemblée Nationale et le Président de la Cour Suprême, mais tous n'ont pas la qualité de magistrat.

Pilier fondamental du pouvoir judiciaire, la Chambre Constitutionnelle de la Cour Suprême est chargée du contrôle des opérations électorales et du règlement des conflits pouvant en résulter. En effet, le système électoral burkinabè lui permet de surveiller matériellement le déroulement du scrutin pour veiller à la régularité des opérations électorales : composition des bureaux de vote, dépouillement des suffrages, respect du libre exercice des droits des électeurs et des candidats. La Cour, pour ce faire, a toutes les attributions pour procéder dans les bureaux de vote, via des délégués désignés par ordonnance par son Président, aux contrôles et vérifications utiles, donnant lieu à des procès-verbaux.¹⁶

À l'issue du scrutin, le délégué de la Cour Suprême dresse un rapport qu'il remet au Président de la Cour Suprême au plus tard dans les vingt-quatre (24) heures qui suivent la clôture du scrutin. Après la clôture du scrutin et

le dépouillement, un exemplaire du procès-verbal des opérations électorales est adressé au Président de la Cour Suprême par les soins du Président de la CNOE. La CNOE centralise les résultats des votes au niveau national et assure la publication des résultats provisoires. Au vu des résultats émanant des bureaux de vote, la Cour Suprême effectue le recensement général des votes à son siège. Si aucune contestation relative à la régularité des opérations n'a été enregistrée par la Cour dans un délai de cinq (5) jours, elle proclame les résultats définitifs.

Cela étant, dans la pratique, le contrôle de la Cour Suprême durant les opérations de vote a une portée limitée en raison du très faible nombre de bureaux pouvant être visités. Le caractère dissuasif de cette disposition paraît donc assez symbolique.

S'agissant du contentieux électoral proprement dit, la Cour suprême en est le juge et dispose à cet égard d'un large pouvoir d'appréciation. Elle apparaît beaucoup plus comme un juge de la sincérité des élections qu'un juge de leur légalité. Ces décisions sont sans recours. En effet, la jurisprudence de la Cour en matière électorale révèle que, si elle constate une irrégularité, elle apprécie si celle-ci est de nature à entacher la sincérité du scrutin et à en affecter le résultat d'ensemble. Suivant la réponse apportée à cette interrogation, elle pourra procéder à la réformation ou à l'annulation de l'élection, conformément à l'article 55 du Code Électoral.

De façon générale, le juge électoral burkinabè s'est contenté de réformer certains résultats sans qu'il n'en résulte de remise en cause radicale. En 1992, la Cour Suprême a constaté, lors des élections législatives du 24 mai de cette même année, qu'il y avait des irrégularités mais a estimé que celles-ci n'entachaient pas l'ensemble du scrutin. Les seules exceptions intervenues sont celles ayant abouti à l'annulation de certains scrutins lors des élections municipales en 1995. Récemment, lors des élections législatives du 11 mai 1997, la Cour Suprême a révélé de multiples erreurs et anomalies dans le déroulement du scrutin. Elle a ainsi procédé aux corrections et à la validation dans une quarantaine de bureaux de vote (sur un total de 6 521 bureaux) et à l'annulation de l'ensemble du scrutin dans deux provinces où des élections partielles ont été organisées le 18 juin 1997. Elle a en outre fait un certain nombre de recommandations afin d'éviter à l'avenir la répétition des irrégularités commises tant dans la préparation que dans le déroulement des scrutins (*cf. supra*).

Cette attitude qui se veut pragmatique n'est pas souvent comprise et acceptée, et cela pour plusieurs raisons : faible niveau de la culture démocra-

tique, attitude systématique de “mauvais perdant” affichée par les partis politiques, manque de crédibilité et déficit de confiance du pouvoir judiciaire dans son ensemble. Or l’acceptation des décisions des juges est fonction du degré d’indépendance que la justice saura montrer. À cet égard, force est de reconnaître que l’impact des activités de la Chambre Constitutionnelle reste limitée car, dans la pratique, elle joue un rôle essentiellement consultatif au profit du Gouvernement.

La Chambre Administrative a compétence pour connaître de la légalité de l’action administrative et de la responsabilité de l’Administration dans ses rapports avec les citoyens. Elle est composée, sous la présidence d’un magistrat, de trois (3) conseillers au moins, juges professionnels, et d’un commissaire du Gouvernement. La Chambre est juge de droit commun en matière de contentieux administratif et on peut s’attendre que cette compétence lui soit maintenue en attendant l’installation effective des Tribunaux Administratifs créés en mai 1995 (loi no 21-95/ADP du 16 mai 1995). En outre, elle se prononce sur les questions électorales lorsqu’elle est amenée à apprécier la légalité de dispositions réglementaires régissant les systèmes électoraux. Toutefois, l’expression du contentieux électoral administratif a un domaine d’application bien défini. En effet, au Burkina, la juridiction administrative a compétence en matière de contentieux électoral relatif à l’élection des conseillers provinciaux, présidents et vice-présidents des Conseils provinciaux, des conseillers municipaux et maires (ordonnance no 92-018/PRES du 29 avril 1992 modifiée par la loi no 003-97/ADP du 29 février 1997 portant sur Code Électoral). En ce qui concerne l’élection du Président du Faso et celle des députés à l’Assemblée Nationale, c’est la Chambre Constitutionnelle qui a compétence pour examiner les réclamations, statuer sur la régularité et la sincérité de ces opérations et en proclamer les résultats (ordonnance no 91-051/PRES du 26 août 1991).

S’agissant des questions relatives à l’établissement et à la révision des listes électorales, le juge administratif n’est compétent que lorsqu’une manoeuvre est établie en cas de contentieux sur la régularité et la sincérité du scrutin : inscription d’un nombre important d’électeurs sur la liste électorale postérieurement à la clôture de la période de révision ou double inscription sur la liste électorale de nature à influencer les résultats du scrutin.

En droit burkinabè, le contrôle du juge administratif dans son domaine de compétence s’apprécie à trois niveaux : avant, pendant et après les opérations de vote. Il s’étend du simple recours en rectification d’erreurs matéri-

elles (contrôle des listes de candidatures) jusqu'à l'annulation des résultats du scrutin. Pour ce faire, le juge est amené à examiner minutieusement les circonstances et à veiller au respect de quelques principes fondamentaux: liberté du choix effectué en connaissance de cause par l'électeur, secret du vote, sincérité des résultats et moralité. Les élections municipales du 12 février 1995 ont été l'occasion pour la Chambre Administrative de la Cour Suprême de statuer sur la régularité des opérations électorales. À la clôture du scrutin, vingt-trois (23) recours ont été introduits. La Cour a annulé certaines élections dans neuf (9) cas.

La Chambre Judiciaire. Elle est sans doute la juridiction la mieux étoffée au sein de la Cour Suprême. Cela s'explique par l'importance toute particulière des matières relevant de ses compétences: matières civile, commerciale, sociale et pénale. C'est cette Chambre qui régule l'activité des juridictions inférieures (Cours d'Appel et Tribunaux par la voie du recours en cassation).

La Chambre des Comptes. Le principe posé par l'ordonnance du 26 août 1991 donne à la Chambre des Comptes une compétence de droit commun sur l'ensemble des comptables publics et de fait. Il convient de relever que son activité reste des plus limitées pour des raisons autant structurelles (faible effectif du personnel affecté au sein de cette juridiction, manque de formation) que conjoncturelles (concurrence d'autres institutions de contrôle financier). Par ailleurs, l'article 185, alinéa 2, place la Chambre des Comptes au-dessus des inspections des services au sein des Ministères et de l'Inspection Générale d'État, car elle peut se faire communiquer tous les rapports d'inspection, de vérification ou de contrôle. La Chambre des Comptes est aussi l'auxiliaire de l'Assemblée Nationale en participant au contrôle de l'exécution des lois de finances (article 173). La procédure devant la Chambre des Comptes est écrite et les audiences ne sont pas publiques; les justiciables ne sont admis ni à comparaître ni à discuter à l'audience, sauf en cas de décision spécialement motivée (article 117).

Tel est le cadre d'organisation de l'ensemble des juridictions de droit commun. Il y a aussi les juridictions d'exception comme la Haute Cour de Justice nouvellement créée pour connaître des infractions politiques commises par les hautes personnalités politiques ou les tribunaux militaires.

Le Conseil Supérieur de la Magistrature

Il ressort des différents textes régissant les rapports entre le pouvoir politique et le magistrat que celui-ci se trouve dans une position statutaire bien protégée vis à vis de l'État, dans la mesure où sont consacrées à son profit les garanties d'indépendance et d'inamovibilité (articles 129 et 130 de la Constitution), privilèges non reconnus aux autres agents de l'État.

À cet égard, un rôle essentiel est dévolu au Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM), créé par l'ordonnance no 91-0052/PRES du 26 août 1991. Aux côtés du chef de l'État, garant de l'indépendance de la magistrature en vertu de l'article 131 de la Constitution, il intervient de bout en bout dans la gestion de la carrière des magistrats. La composition du Conseil est diversifiée: on y trouve aussi bien des membres de droit (le Chef de l'État, le Ministre de la Justice, le Président de la Cour Suprême, les chefs de Cours d'Appel) que des membres élus (magistrats des différents grades de la hiérarchie judiciaire désignés par leurs pairs).

Le rôle du Conseil est multiforme. En tant qu'organe de gestion, il intervient en matière de nomination et affectation des magistrats du siège en exerçant son pouvoir consultatif sur les propositions du ministre de la Justice; il établit le tableau d'avancement des magistrats dans les différents grades de la hiérarchie. Il est consulté par le Chef de l'État pour l'exercice de son droit de grâce. Organe disciplinaire, il statue, hors la présence des autorités politiques, sur les affaires mettant en cause des magistrats.

Les Obstacles à l'Exercice Normal du Pouvoir Judiciaire

Obstacles de caractère politique. Si les articles 129 et 130 de la Constitution (*cf. supra*) et l'article 3 de l'ordonnance no 91-0050/PRES du 26 août 1991 consacrent formellement l'indépendance et l'inamovibilité du magistrat, la pratique montre qu'il y a encore loin des intentions à la réalité. En effet, le fait que la gestion des carrières dépende étroitement du bon vouloir de l'Exécutif, présent massivement au sein du Conseil Supérieur de la Magistrature, laisse planer un doute sérieux quant au respect de ces principes. Les articles 131 et 132 de la Constitution accentuent le doute quant à l'indépendance réelle de la justice dans la mesure où l'exécutif se trouve être prépondérant, de manière directe (le Président du Faso est le président du CSM et le Garde des Sceaux en est le vice-président) ou indirecte, au sein du Conseil Supérieur de la Magistrature qui gère la carrière des juges (nomination, affectation, promotion, voire même révocation).

En fait, l'impression qui prévaut est qu'il y a une inamovibilité de principe mais une amovibilité de fait qui se dissimule souvent derrière des "nécessités de service" assez peu évidentes, ce qui tend à suggérer que le cordon ombilical entre le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire n'a pas été coupé. Cette question est d'autant plus cruciale que la magistrature, à travers les Chambres Constitutionnelle et Administrative, est chargée du contrôle des opérations électorales, tâche sensible qui passe par une indépendance réelle du pouvoir judiciaire, d'autant plus que les décisions de la Chambre Constitutionnelle de la Cour Suprême ne font l'objet d'aucun recours. Ce système juridique issu du système français est d'ailleurs mis en cause dans ce pays qui s'apprête, semble-t-il, à reformuler ses textes pour obtenir une véritable autonomie de la justice.

Insuffisances en matière de législation et de documentation. La bonne administration de la justice, au Burkina, est handicapée par la survivance de codes vétustes, de textes anciens (procédure civile et commerciale notamment), datant de la période coloniale et, donc, inadaptés aux réalités d'aujourd'hui. Un inventaire devrait en être fait, ce qui débarrasserait l'administration de la justice de certaines lourdeurs.

Faible couverture du pays en juridictions, ce qui ne favorise pas l'accès du justiciable à la justice. À cette date, seuls dix (10) Tribunaux de Grande Instance sont opérationnels. Cette situation devrait néanmoins s'améliorer avec la création (prévue par les textes) des Tribunaux de Grande Instance à l'échelon provincial (soit 45 Tribunaux de Grande Instance) et des Tribunaux Départementaux (soit 322 Tribunaux Départementaux).

Insuffisance des ressources financières et humaines. Le sous-équipement matériel des juridictions, la faiblesse des effectifs de personnels et la formation inadéquate de ceux-ci fragilisent le pouvoir d'intervention de la justice et allongent exagérément les délais de traitement des dossiers.

Coût de la justice. Le principe affirmé est la gratuité de la justice, mais l'accès aux juridictions est soumis au paiement de frais divers dont le coût élevé décourage les justiciables. Il existe bien un texte instituant l'assistance judiciaire, mais celui-ci n'est guère appliqué.

Ignorance par les justiciables de leurs droits. Il s'agit ici du droit "moderne", positif et de la question de son adaptabilité aux systèmes de valeurs et de représentations autochtones, étant entendu que la "coutume" demeure officiellement en vigueur et qu'elle reste à l'origine de la solution de multiples conflits.

Précarité des conditions de travail et de rémunération. Ces contraintes met-

tent les magistrats dans une situation délicate et les exposent aux pressions et sollicitations de toutes natures.

Suggestions et Recommandations

Mettre la justice au service de la démocratie et du justiciable réclame la mise en oeuvre d'efforts suivis dans les domaines suivants :

Sur le plan de la législation et de la documentation

40. Législation: Les textes existants doivent être relus en vue de les moderniser et de mieux les adapter au contexte politique actuel. Plus précisément, les textes relatifs à la Cour Suprême, au corps de la magistrature et au Conseil Supérieur de la Magistrature doivent être revus au regard des lacunes et des contradictions qu'ils accusent par rapport à la Constitution.

41. En particulier, une réhabilitation du rôle du CSM dans la gestion de la carrière des magistrats (notation, affectation, discipline) serait de nature à renforcer sensiblement à la fois l'indépendance et l'administration de la justice.

42. Au demeurant, il existe une incompatibilité certaine entre l'article 134 de la Constitution¹⁷ et l'article 13 de l'ordonnance no 91-0052/PRES du 26 août 1991. En effet, malgré la garantie de l'indépendance effective de la magistrature, la gestion des carrières des magistrats (nominations, affectations et promotions) reste sous la tutelle de l'exécutif, transformant le CSM en une chambre d'enregistrement chargée d'entériner les décisions et les choix de l'exécutif. Une voie à explorer consisterait à modifier l'article 134 susmentionné pour y inclure l'exigence d'un avis conforme du CSM sur les propositions du ministre de la Justice avant que celles-ci deviennent effectives.

43. Documentation. L'activité normative et codificatrice doit s'accompagner de la mise à la disposition des magistrats et des auxiliaires de justice des ouvrages et textes de référence propres à leur permettre d'étayer leurs décisions. Dans cette perspective, il conviendrait de :

- constituer des centres de documentation en rapport avec la création de structures nationales chargées de la collecte, de la gestion et de la diffusion du droit;
- former des personnels attachés à la gestion de ces centres qui seraient correctement équipés;
- publier la jurisprudence, l'aide bibliographique à la décision judiciaire n'étant pas suffisante pour améliorer les prestations des juridictions. Elle

doit donc être complétée par un accès plus facile et plus systématique au droit positif de façon générale et à la jurisprudence émanant des juridictions supérieures en particulier.

Au niveau des structures

44. Conformément à l'esprit de la loi sur l'organisation judiciaire, la décentralisation du pouvoir judiciaire doit être poursuivie pour améliorer la couverture du territoire national. À cet égard, il serait sans doute judicieux de ré-instaurer les sections de tribunal là où se tiennent des audiences foraines.

45. Il conviendrait également de renforcer les ressources humaines en poursuivant les recrutements de façon à atteindre au moins le double des effectifs actuels dans les cinq années à venir. Un effectif d'au moins 300 magistrats paraît en effet nécessaire pour un fonctionnement satisfaisant des institutions.

46. Dans cet ordre d'idées, une délégation aux fonctions de juge dans les affaires spéciales (affaires matrimoniales, juge pour enfants, etc.) s'avère nécessaire pour compenser partiellement le manque de juridictions spécialisées.

47. La réhabilitation du rôle du CSM susmentionné permettrait aussi de crédibiliser l'institution judiciaire.

Au niveau des ressources matérielles et humaines

48. L'amélioration des conditions de vie et de travail des magistrats, par l'instauration de mesures incitatives de nature à éloigner de ceux-ci les multiples tentations et pressions, doit être une priorité. Cela passe notamment par une revalorisation de leur rémunération, afin de les mettre à l'abri du besoin et de leur permettre d'exercer leur tâche avec la sérénité voulue. Cela implique en outre que la sécurité du magistrat et celle de sa famille soient garanties en toute circonstance, quelle que soit la sensibilité du dossier qu'il instruit.

49. Les carences du système judiciaire, notamment sa lenteur, doivent être contenues au moyen d'une politique de recrutement et de formation, garante d'une justice efficace. Celle-ci doit s'accompagner d'une politique de formation initiale, continue et spécialisée des magistrats et des auxiliaires juridiques. Une structure de formation pourrait être créée à cet effet.

50. S'il revient aux pouvoirs publics de prouver leur attachement à une magistrature libre, indépendante et impartiale, il appartient aussi aux juges de susciter et d'entretenir en leur sein la conscience professionnelle, l'esprit

de responsabilité et d'indépendance de même que les valeurs qui fondent la déontologie de la profession. Ils doivent avoir conscience qu'ils rendent la justice et non des services. À cet égard, l'élaboration et l'adoption d'un code de déontologie serait une première étape permettant de préserver la dignité et la crédibilité des juges.

En ce qui concerne les justiciables

Le libre accès à la justice et son rapprochement du justiciable doivent être une préoccupation permanente et, dans cette perspective, on peut envisager les mesures suivantes :

51. La promotion et le respect des droits de la défense. Cette démarche nécessite la révision des textes régissant les professions libérales qui ont charge de la défense des justiciables pour y introduire des mesures concernant les rapports avec leurs clients et le coût de leurs interventions.

52. La décentralisation de la justice pour la rendre accessible au plus grand nombre et permettre au justiciable de plaider personnellement sa cause devant le juge.

53. La mise en oeuvre de campagnes d'information pour faire connaître le droit et sensibiliser les justiciables au moyen de matériel didactique adéquat et l'utilisation des techniques audiovisuelles.

54. Le rôle primordial de la société civile dans les trois domaines susmentionnés doit être reconnu et appuyé, afin de rapprocher le citoyen de la justice. De nombreuses organisations non gouvernementales (ONG) sont particulièrement actives dans ce domaine, par exemple le Mouvement Burkinabè des Droits de l'Homme et des Peuples (MBDHP), l'Association des Femmes Juristes du Burkina (AFJB), le Centre d'Études et de Recherche pour la Démocratie et le Développement Économique et Social (CERDDES) ou encore l'Union des Jeunes Avocats (UJA).

NOTES:

1. Voir dans ce sens CORNILLON P. Avant-propos de l'ouvrage de M. Guy S. GOODWIN-GILL, *Élections libres et régulières, Droit international et pratique*, Union interparlementaire, Genève, 1994, p. VII.
2. Ainsi sont abandonnées les expressions "souveraineté populaire", "pouvoir populaire", "Assemblée des Députés du Peuple" et la devise "la Patrie ou la mort, nous vaincrons!"

3. Conformément aux articles 8, 13 et 22 de la Constitution, "les libertés d'opinion, de la presse et le droit à l'information sont garantis"; "les partis et formations politiques se créent librement" et "la liberté d'association est garantie".
4. Voir Filiga Michel SAWADOGO. *Les mécanismes du contrôle des élections par la Cour Suprême*, communication présentée au séminaire international ayant pour thème : Contrôle et sanction des opérations électorales par les Hautes juridictions. Ouagadougou, 17-21 mars 1997, 31 p.
5. Dans cette perspective, il convient néanmoins de noter que l'attitude de l'opposition sur cette question (la création d'une commission "indépendante") n'a pas été d'une grande fermeté. Certes, lorsque le problème est venu en discussion à l'Assemblée, elle a plaidé pour l'indépendance de la Commission, mais sa campagne sur ce thème n'a pas été très convaincante et l'on a l'impression qu'elle a vite délaissé le combat. Notons toutefois, à sa décharge, que ses chances d'infléchir la position du pouvoir étaient nulles compte tenu du rapport de forces qui lui était très défavorable dans la précédente Assemblée (20 députés sur 107 seulement).
6. Les sous-commissions sont les suivantes : finances; sécurité et transmissions; matériel et transport; information et communications; accueil, hébergement et restauration; santé; et formation, vérification et traitement informatique.
7. Elles incluent :
 - "le recensement et l'estimation des coûts du matériel et de tous frais inhérents à la réalisation des opérations électorales;
 - l'acquisition et la ventilation du matériel et des fournitures diverses nécessaires aux opérations de vote;
 - la remise dans les délais de spécimens de bulletins de vote et d'affiches publicitaires aux candidats et partis politiques prenant part aux scrutins en vue des campagnes électorales;
 - la gestion des fonds et des moyens mis à la disposition de la Commission Nationale d'Organisation des Élections;
 - la formation du personnel chargé des scrutins;
 - l'accueil d'observateurs et la prise de toutes les mesures pour faciliter leur mission sur le terrain lors des scrutins;
 - la facilitation du contrôle des scrutins par les structures compétentes (Cour Suprême - partis politiques);
 - la sécurité des scrutins;
 - le transport et le transfert des résultats des scrutins à la Commission Nationale d'Organisation des Élections en vue de leur centralisation et publication à titre provisoire;
 - l'organisation du transport et du transfert direct des résultats des scrutins à la Cour Suprême;
 - la prise de toute initiative et disposition concourant au bon déroulement des opérations électorales".
8. Voir J. SANTISO. "La démocratie incertaine. La théorie des choix rationnels et la démocratisation en Amérique latine". *Revue française de science politique*, 43 (6), décembre 1993. P. SCHMITTER and J. SANTISO. "Three Temporal Dimensions to the Consolidation of Democracy". *International Political Science*

- Review*, Special Issue on Democracy and Time (forthcoming). A. PRZE-
WORSKI et al. *Sustainable Democracy*. Cambridge: Cambridge University
Press, 1995. A. PRZEWORSKI. *Democracy and the Market. Political and
Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge: Cambridge
University Press, 1991.
9. Voir FRIEDRICH EBERT STIFTUNG. *Le rôle des commissions électorales
indépendantes: expériences en Afrique de l'Ouest*. Bamako, Mali : IAD, CERDES
et Friedrich Ebert Stiftung, 1996. Séminaire organisé par le Centre d'Études et
de Recherche pour la Démocratie et le Développement Économique et Social,
l'Institut Africain pour la Démocratie avec la collaboration de la Fondation
Friedrich Ebert à Bamako, Mali, 17-19 juin 1996.
 10. Nous tenons ici à remercier M. José María ASTORKIA pour ses commentaires
et ses suggestions. Voir également les recommandations faites par IFES. IFES.
Support to the Electoral Process of Burkina Faso. Washington, DC: IFES, septem-
bre 1997.
 11. Nous tenons ici à remercier le Dr Javier SANTISO pour cette précision.
 12. En effet, l'article 154 de la Constitution prévoit que "la Chambre
Constitutionnelle veille à la régularité des élections présidentielles. Elle examine
les réclamations et proclame les résultats du scrutin. La Chambre
Constitutionnelle statue, en cas de contestation, sur la régularité de l'élection
des députés." Selon les articles 55, 56 et 57 du Code Électoral, qui concernent
toutes les élections sans distinction, "au vu des résultats de tous les procès-ver-
baux, la Cour Suprême effectue le recensement général des votes à son siège. Il
en est dressé procès-verbal (...) elle proclame les résultats définitifs (...) en
dernier ressort".
 13. La prétendue stabilité politique favorisée artificiellement par des formules qui
tendent à éliminer, dans la pratique, une grande partie des suffrages ou qui
compriment une bonne partie du scrutin, tout en gonflant l'effet parlementaire
de l'autre partie des suffrages, ne provoque à moyen terme que l'autoexclusion
du système électoral (boycott, etc.) d'un secteur des forces sociales et politiques
et, par voie de conséquence, la crise du système tout entier.
 14. En particulier, l'Union Européenne, la France, le Danemark, le PNUD, la
Belgique, les Pays-Bas, le Canada, l'Allemagne, la Suède, l'Italie, le Japon et les
États-Unis.
 15. Ce procès-verbal stipule: "Suite à l'important travail de contrôle de la régularité
des opérations électorales par ses délégués et au recensement général des votes,
la Chambre constitutionnelle formule les suggestions suivantes dans le but de
rendre les élections plus sincères et transparentes et de consolider le processus
démocratique :
 - i.) éviter la présence sur les lieux de vote des personnalités pouvant exercer
une influence sur les électeurs, spécialement des responsables coutumiers et des
responsables administratifs
 - ii.) bannir le transport ou le mouvement massif de véhicules
 - iii.) respecter la règle selon laquelle chaque électeur doit voter dans l'un des
bureaux de son domicile, sauf s'il est candidat dans une autre localité
 - iv.) répartir de manière plus équilibrée et plus cohérente les bureaux de vote
sur le territoire national, et éviter de créer ou de déplacer des bureaux de vote à

la dernière minute

v.) engager les opérations électorales (établissement des listes et des cartes électorales) suffisamment tôt afin de garantir leur régularité

vi.) exiger systématiquement une pièce d'identification pour voter

vii.) assurer une meilleure connaissance du droit électoral (conditions pour être électeur ou éligible, voies de recours et conditions de recevabilité...) de la part de toutes les parties intéressées, et spécialement des partis politiques

viii.) garantir la neutralité de l'administration dans le processus électoral.”

À cette liste, on pourrait également ajouter une suggestion concernant l'encre dont le caractère indélébile est souvent contesté.

16. Les délégués de la Cour Suprême vérifient que : le scrutin se déroule dans les bureaux de vote régulièrement désignés; les heures d'ouverture et de clôture du scrutin sont respectées; le scrutin est secret; les isolements sont bien placés et assurent le secret du vote; la mise de l'enveloppe dans l'urne se fait à la vue du public.

17. L'article 134 de la Constitution du Burkina Faso dit : “Le Conseil Supérieur de la Magistrature fait des propositions sur les nominations et les affectations des magistrats du Siège de la Cour Suprême et sur celles des Premiers Présidents des Cours d'Appel. Il donne son avis sur les propositions du Ministre de la Justice relatives aux nominations des autres magistrats du Siège. Les magistrats du parquet sont nommés et affectés sur proposition du Ministre de la Justice.”

v. Démocratie et Culture Démocratique

A. Démocratie et Société Civile

Rôle de la Société Civile dans le Processus de Démocratisation

La référence à la société civile et au rôle qui lui incombe dans la consolidation de la démocratie est un thème récurrent dans le débat politique actuel en Afrique. Pourtant, le concept manque parfois de clarté et il n'est pas toujours d'une grande opérationnalité. Il importe donc de l'explicitier quelque peu avant d'entrer dans le vif du sujet.

Si la rhétorique de la société civile est d'apparition récente en Afrique, le concept lui-même est ancien puisqu'on le retrouve sous la plume d'auteurs aussi divers que Locke, Hegel, Marx et, bien sûr, l'Italien Gramsci qui l'a décisivement théorisé. Telle qu'elle est appliquée aux situations africaines, et en simplifiant à l'extrême, l'analyse en termes de société civile s'articule autour de l'idée générale qu'un ensemble d'organisations sociales autonomes peut créer un contre-pouvoir ou, du moins, exercer une pression grâce à laquelle le contrôle et la "responsabilisation" (*accountability*) du régime en place deviennent possibles. Dès lors, la société civile apparaît comme un niveau intermédiaire d'organisation sociale, entre la famille et l'État, entre l'espace domestique et l'espace public, rendant possible l'articulation de demandes sociétales et d'intérêts privés. En simplifiant davantage encore, on pourrait dire que la société civile est constituée de toute forme d'organisa-

tion en dehors de la famille et de l'État. Dans cette perspective, les partis politiques jouissent d'un statut particulier : ne relevant ni de la société civile ni de l'État, ils constituent "l'interface", le moyen d'articulation entre la société et l'État.

Dans cet ordre d'idées, la réflexion sur la société civile ne saurait échapper au débat, très actuel, sur les perceptions radicalement opposées dont sont l'objet la société civile et l'État. En effet, il n'est pas exagéré de prétendre qu'il existe un peu partout (organismes internationaux, bailleurs de fonds, chercheurs, universitaires, décideurs politiques, etc.) une tendance forte à l'idéalisation de la première et à la diabolisation du second. Or, sans entrer dans les méandres de ce débat et de ses origines, il est acquis que la démocratie ne saurait se concevoir en dehors de l'articulation dynamique entre une société civile et un État forts, différenciés et institutionnalisés. On ajoutera que la logique de fonctionnement de la société civile n'est pas nécessairement différente de celle de l'État africain dont on critique à juste titre les insuffisances (gestion patrimoniale, corruption, népotisme, bureaucratiation, etc.). Tout comme pour l'État, on y observe, en effet, des stratégies d'accumulation, de recherche de rentes et de promotion d'intérêts personnels ou factionnels. La problématique de la société civile doit donc être abordée avec prudence et lucidité, ce qui implique qu'il faut la voir telle qu'elle est et non telle qu'on aimerait qu'elle soit.

Par souci et nécessité de transparence, la société civile, au delà de la caution qu'on lui reconnaît d'habitude, peut combler le déficit souvent constaté et qui est à l'origine des fractures sociales et du manque de confiance que les populations nourrissent à l'égard de l'État. Les actions de la société civile doivent convaincre que l'institution est utile et sert à consolider le processus de démocratisation en oeuvrant comme un contre-pouvoir qui exige la transparence dans tous les domaines. En particulier, les associations de la société civile oeuvrant dans le domaine de la promotion de la démocratie et de la défense des droits de l'Homme doivent cultiver leur impartialité, fondamentement de leur efficacité et de leur crédibilité. Elles doivent être démocratiques en leur sein et non partisans, sachant que, comme toute activité humaine, elles ne peuvent être apolitiques.

Société Civile, Élections, Culture Démocratique au Burkina Faso

Ces préalables rapidement posés, comment aborder cette problématique au regard de la situation burkinabè? La première difficulté qu'il convient de

surmonter a trait à la définition même de la société civile. Selon l'acception classique (Gramsci), l'existence de la société civile est liée à la différenciation des sphères politique et économique et à l'émergence d'une classe moyenne forte et organisée. Or, en Afrique, ces processus sont encore balbutiants, ce qui oblige à dire que la société civile y est encore très largement en construction. Cela étant, l'une des particularités des sociétés africaines est le dynamisme du mouvement associatif dont la trame serrée a toujours représenté un obstacle au tout-État. C'est précisément ce dynamisme associatif, aujourd'hui puissamment stimulé par la libéralisation politique, qui forme le creuset de la société civile en devenir.

Le Burkina n'échappe pas à cette règle et l'on peut dire que, si ce pays a pu affronter efficacement l'autoritarisme politique à plusieurs reprises au cours de son histoire récente, c'est justement grâce à la vitalité d'institutions sociales qui ont pu opposer leur organisation à celle de l'État autoritaire et lui imposer des reculs.

La société civile est forte et dynamique, composée de ses associations, de ses ONG,¹ de ses groupements villageois,² de ses syndicats et ses organisations professionnelles et de sa presse privée,³ mais également de la chefferie traditionnelle et des mouvements religieux. Partant de là, on considérera que la société civile se compose notamment des structures ci-dessus citées, auxquelles se surajoutent des institutions telles que le Conseil Économique et Social (CES), la Chambre des Représentants et le Médiateur du Faso, qui, bien qu'ayant un caractère étatique, ne constituent pas moins un support et un canal d'expression pour la société civile.

Cette définition large pose un problème de taille qui est celui de l'identification de l'immense majorité de la population, encore rurale à 85 %, avec des structures très souvent liées aux élites urbaines. Dès lors, la viabilité de la société civile semble devoir passer par la nécessaire "jonction" entre les institutions modernes et traditionnelles qui l'organisent, ce qui implique une plus grande prise en considération des intérêts des populations rurales et la promotion de leur représentativité au sein des structures fédératives de la société civile, lorsqu'elles existent.

L'expérience burkinabè en matière de contrôle des élections par la société civile n'est pas négligeable et, à cet égard, un rôle de premier plan est dévolu au Mouvement Burkinabè des Droits de l'Homme et des Peuples (MBDHP). En effet, c'est dès 1991 que le MBDHP s'initie à cette pratique à l'occasion de missions de surveillance au Burundi, en Guinée Bissau, au Niger, au Sénégal, au Togo et en Centrafrique, et cela dans le cadre

des activités de l'Union Interafricaine des Droits de l'Homme (UIDH).⁴

La première tentative au Burkina, lors de l'élection présidentielle du 1er décembre 1991, fut toutefois un échec. Le MBDHP, alors la seule organisation de la société civile préparée pour cette mission, a estimé que les conditions politiques n'étaient pas réunies pour son accomplissement, du fait du boycott de cette élection par l'opposition, 7 candidats sur 8 s'étant retirés de l'élection.

Les conditions s'étant améliorées pour les législatives du 24 mai 1992, le MBDHP a pu, cette fois-ci, remplir sa mission de contrôle des élections. Les principaux dysfonctionnements relevés par ses observateurs présents dans toutes les circonscriptions portent sur : l'élaboration des listes électorales, la confection et la distribution des cartes d'électeur, les opérations de vote et les mouvements irréguliers de population. Ces remarques ont eu l'avantage d'éveiller l'attention du Gouvernement de l'époque et de crédibiliser un maillon de la société civile.

Lors des municipales du 12 février 1995, cette opération fut renouvelée, mais dans le cadre élargi d'un collectif de plusieurs associations. Ce fut également le cas lors des législatives du 11 mai 1997. Pour s'en acquitter, le Collectif, formé de quinze (15) associations et co-présidé par le MBDHP et le GERDDES, s'est entouré des services de la presse et a bénéficié de l'aide des bailleurs de fonds et de l'appui d'ONG internationales. Sa préoccupation première était de sensibiliser au maximum électeurs et militants pour que le scrutin se déroule dans les meilleures conditions. Pour ce faire, il a eu recours au théâtre pour atteindre toutes les couches de la population dans les régions les plus reculées du pays. En outre, des conférences et des séminaires ont été organisés dans les villes et les villages et des formateurs ont été entraînés pour superviser le scrutin.

La surveillance des élections législatives de mai 1991 au Burkina Faso et les préparatifs pour le contrôle et la surveillance des élections de mai 1997 illustrent cette situation où tantôt la société civile a été prise à partie, tantôt elle a oeuvré de concert avec l'Assemblée Nationale et la Commission Nationale d'Organisation des Élections (CNOE) à la bonne tenue du scrutin, en vue du renouvellement d'une des chambres du parlement. En 1997, le MBDHP a finalement refusé de participer à la CNOE, estimant que les conditions de son impartialité n'étaient pas remplies.

On le constate donc, le rôle joué par la société civile dans le contrôle des élections est appréciable et il doit être poursuivi et encouragé, surtout si l'on admet que l'observation électorale doit, de préférence, être nationale plutôt qu'internationale. En effet, l'observation nationale des élections est parfois

plus pertinente, quand les conditions de son impartialité et de son professionnalisme sont réunies, et a l'avantage de renforcer les capacités nationales pour l'observation non seulement des élections (ponctuelles) mais également de la démocratie entre les élections (continuelle). Il convient sans aucun doute d'élargir cette perspective et d'envisager le rôle de la société civile dans la consolidation de la démocratie de façon plus systématique et ambitieuse. En effet, l'apprentissage de la démocratie et de l'État de droit se fait aussi au quotidien. Et, dans cette perspective, la société civile peut et doit apporter sa contribution à la cristallisation d'une culture démocratique partagée, mais à la condition que son propre fonctionnement soit démocratique et qu'elle soit suffisamment forte pour être en mesure de contribuer efficacement à la construction démocratique.

La Société Civile face à l'État

La problématique de la culture démocratique renvoie au débat, déjà évoqué, sur l'interaction entre l'État et la société civile et sur la nécessité d'un dialogue critique et constructif. Les organisations de la société civile doivent être à la fois critiques et responsables dans leurs rapports avec l'État afin d'être en mesure d'agir comme contre-pouvoir efficace, et non contre le pouvoir.

La société civile doit être consciente des relations d'interdépendance qui existent entre elle et toutes les composantes de l'État. Dans la mise en place des institutions, dans la construction de la démocratie, la société civile doit contribuer au renforcement des moyens à la disposition de l'État et à la consolidation des structures de la démocratisation, si elles sont mises en place conformément à la loi fondamentale par exemple. La société civile est l'interface de l'État et se trouve être le médium entre l'État et les autres partenaires dans le domaine de la démocratisation et du développement. C'est une lourde responsabilité qui lui incombe et qu'elle doit faire partager.

Dans cet ordre d'idées, il faut souligner avec force que la crédibilité de la société civile et sa capacité d'être une force de proposition citoyenne⁵ dépendent étroitement de sa capacité à sauvegarder son indépendance : par rapport à l'État, bien sûr, mais aussi par rapport à l'opposition dont elle est régulièrement soupçonnée d'être proche par les régimes en place. À cet égard, les associations de la société civile, dont l'efficacité et la légitimité résident dans leur impartialité, ne devraient pas se substituer aux partis politiques, en particulier d'opposition. Les partis politiques d'opposition et les organisations de la société civile sont issus de deux logiques différentes : les premiers s'op-

posent au pouvoir dans leur lutte pour le pouvoir, alors que les seconds ont un rôle de contre-pouvoir, quel qu'il soit. Cette indépendance politique devrait également aller de pair avec l'indépendance financière, tant vis à vis de l'État que des bailleurs de fonds.

Mais l'indépendance par rapport à l'État ne doit pas exclure l'existence d'espaces de collaboration en vue de la consolidation de la démocratie. La société civile constitue l'interface entre l'État et les divers groupes sociaux engagés dans la promotion de la démocratisation et du développement. Tout en restant et en opérant dans son rôle de contre-pouvoir, elle ne doit pas apparaître comme une structure dirigée contre le pouvoir. Pour accomplir ses tâches de médiation entre le citoyen et l'État, afin de garantir l'effectivité des droits de l'Homme, elle doit faire preuve d'une imagination positive et constructive, dans le cadre d'une démarche fondée sur les échanges, le dialogue et la transparence.

Par ailleurs, la société civile organisée a une responsabilité particulière dans la transformation démocratique de la société. Elle joue un rôle essentiel dans l'éducation civique, l'éducation à la démocratie et aux droits de l'Homme ainsi qu'à la sensibilisation des populations aux problèmes de la Cité. Ces efforts pourraient, par exemple, prendre la forme d'ateliers, de séminaires de réflexion et d'information visant notamment à sensibiliser la population aux valeurs démocratiques, à la promotion des droits de la personne et de la protection des normes édictées en la matière, à la responsabilisation de l'administration de même qu'à la définition et à la mise en oeuvre des politiques de développement. Exercice de longue haleine, cette oeuvre d'éducation civique serait d'autant plus efficace qu'elle serait relayée et soutenue par l'action de la presse et des médias en général, notamment la radio, qui reste au Burkina le médium le plus répandu, du fait entre autres de la très faible diffusion de la presse écrite.

De par sa position de relais entre l'État et le monde extérieur (organisations régionales et internationales, ONG internationales, opinion publique mondiale, etc.), la société civile organisée est en outre à même de jouer un rôle incitatif et de pression (*watchdog*) en matière de ratification, de respect et d'application effective de textes internationaux, en particulier ceux ratifiés par l'État : Charte Internationale des Droits de l'Homme, conventions et traités relatifs aux droits, qu'ils soient politiques, syndicaux, économiques, sociaux ou culturels.⁶ Elle doit surveiller et contrôler l'État pour que le pouvoir ne devienne pas sans limites. Elle doit donc faire preuve de vigilance, de sens critique et d'esprit d'analyse.

On le voit, la contribution de la société civile à l'émergence d'une culture démocratique est une nécessité, étant entendu qu'elle ne saurait remplacer l'État ni se substituer à lui et, à l'inverse, que celui-ci doit accepter que la société civile puisse s'organiser de façon autonome et être un partenaire écouté, au service de la construction démocratique.

Suggestions et Recommandations

La consolidation de la démocratie doit être envisagée sous l'angle de l'équilibre entre l'État et la société civile, chacun occupant sa sphère et gérant son domaine, dans un esprit de respect et de tolérance réciproques. Conçues comme contre-pouvoir, les organisations de la société civile ne doivent pas être perçues comme agissant contre le pouvoir. Elles doivent servir de jonction et d'interface entre l'État et la société globale en suscitant une participation citoyenne plus forte et dynamique et en trouvant un équilibre entre les structures et mécanismes traditionnels de participation d'une part, et d'autre part, les institutions modernes. Cette approche inclusive et participative favoriserait par ailleurs une culture démocratique et un style de gouvernance contribuant au développement démocratique et devrait donc être encouragée par l'État et les partenaires au développement.

Cette démarche suppose d'abord que la société civile soit définie avec précision, car il en va de sa consistance, de sa vitalité et de sa capacité à s'organiser pour constituer un contre-pouvoir efficace. Ce souci doit aller de pair avec un effort permanent en vue d'impliquer la population dans ce processus et, surtout, de lui inculquer les valeurs démocratiques par l'éducation civique et l'exemplarité du comportement de ceux que leurs responsabilités à la tête des institutions qui organisent la société civile mettent sur le devant de la scène. Cela sous-entend que la société civile doit fonctionner démocratiquement, car elle peut être potentiellement "incivile". À cet égard, il faut veiller à ce que la société civile, par le biais des ONG qui en font partie, ne soit pas utilisée par certains à des fins personnelles (enrichissement, carrière politique, etc.).

55. L'articulation entre les organisations de la société civile et la société globale passe par la recherche d'un équilibre entre les valeurs traditionnelles et modernes qui fondent la société burkinabè. Cela favoriserait l'identification de l'immense majorité de la population, encore rurale à 85 %, avec des structures très souvent liées aux élites urbaines. Dès lors, la viabilité de la

société civile semble devoir passer par la nécessaire “jonction” entre les institutions modernes et traditionnelles – en particulier les groupements villageois, la chefferie traditionnelle et les mouvements religieux – ce qui exige une plus grande prise en compte des intérêts des populations rurales et la promotion de leur représentativité au sein des structures fédératives de la société civile, lorsqu’elles existent. Cette considération renvoie par ailleurs au débat sur la démocratie locale et le processus de décentralisation (*cf supra*).

56. Les organisations de la société civile doivent par ailleurs conserver leur indépendance politique par rapport à l’État, bien sûr, mais aussi par rapport à l’opposition. À cet égard, les associations de la société civile, dont l’efficacité et la légitimité dépendent de leur impartialité, ne doivent pas se substituer aux partis politiques, en particulier à ceux de l’opposition.

- La société civile doit cultiver les préceptes qu’elle prêche : la démocratie et la transparence. Elle doit donc s’efforcer d’expliquer son rôle et ses actions pour être mieux comprise de la population et renforcer ainsi sa légitimité et sa crédibilité.
- Les organisations de la société civile doivent garantir l’indépendance et l’impartialité de leurs membres.
- Pour être en mesure de jouer son rôle de contre-pouvoir, la société civile devrait, à terme, afficher sa volonté d’être autonome sur le plan financier, tant vis-à-vis du pouvoir politique que des bailleurs de fonds. Le respect de certaines règles de gestion (paiement des cotisations au sein des associations, par exemple) et une discipline budgétaire stricte doivent figurer au premier rang des priorités affichées par les responsables.

57. Cela étant, la société civile doit être consciente des relations d’interdépendance qui existent entre elle et toutes les composantes de l’État. En effet, l’indépendance par rapport à l’État ne doit pas exclure l’existence d’espaces de collaboration en vue de la consolidation de la démocratie, car la société civile constitue l’interface entre l’État et les divers groupes sociaux engagés dans la lutte pour la démocratisation et le développement. Cela exige un dialogue critique et une concertation constructive entre les organisations de la société civile et les différentes composantes de l’État.

58. Une attention particulière devrait, en outre, être portée aux institutions de la société civile qui ont un rôle crucial à jouer du point de vue de la construction démocratique. Il s’agit notamment du Mouvement Burkinabè des Droits de l’Homme et des Peuples (MBDHP), du Collectif de surveillance des élections, des associations de juristes, de la presse privée et des syndicats.

Le soutien, politique et matériel, de la part des partenaires au développement du Burkina ne doit pas fléchir; il devrait même être renforcé. Dans cette perspective, il conviendrait de réfléchir aux moyens d'associer plus étroitement la société civile aux négociations bilatérales et multilatérales relatives à la coopération au développement, étant entendu que l'État conserve la plénitude de ses compétences en la matière.

59. Dans cette perspective, une réflexion approfondie devrait s'engager concernant la mise en place d'une mémoire institutionnelle dans le domaine de l'observation nationale des élections, afin de tirer profit de l'expérience acquise lors des dernières élections en vue de l'élection présidentielle de 1998. À cet égard, l'avenir du Collectif, comme structure informelle mais permanente, pourrait être considéré.

60. Dans ce même ordre d'idées, l'observation de la démocratie entre les élections mériterait davantage d'attention et pourrait aisément se conjuguer à l'institutionnalisation de l'observation des élections susmentionnée. Celle-ci pourrait prendre la forme d'un Observatoire pour la Démocratie, un réseau formel ou informel mais permanent. Avec l'appui de la communauté internationale, elle contribuerait au renforcement des capacités nationales et à la prise en charge de leur destin politique par les Burkinabè. D'ailleurs, il existe de nombreux exemples d'initiatives de la société civile initialement conçues pour l'observation des élections et qui se sont ensuite transformées en structures permanentes au mandat élargi : c'est le cas de *PARTICIPA* au Chili, de l'Association Pro-Démocratie en Roumanie, de l'Alliance Civique au Mexique, de Transparence au Pérou, ou encore d'Éthique et Transparence au Nicaragua.

61. Enfin, la création d'une plate-forme informelle de dialogue critique, responsable et constructif pourrait également être envisagée. Celle-ci permettrait de créer les conditions propices au dialogue et à la concertation en vue de la maîtrise des changements politiques. La composition de cette plate-forme devrait être de nature inclusive et représentative – intégrant donc des représentants des institutions de l'État – et regrouperait des membres ouverts au dialogue et engagés dans le développement démocratique du Burkina Faso. Sur le modèle du Dialogue pour le Développement Démocratique au Burkina Faso, facilité par International IDEA, elle pourrait compléter les deux initiatives susmentionnées et servir à la dissémination et à la concrétisation des suggestions développées dans le présent rapport.

B. Démocratie et Rôle de la Femme

Place et Rôle de la Femme dans la Construction Démocratique

Les femmes occupent une place primordiale dans l'architecture démocratique de toute société. Elles représentent à l'heure actuelle plus de 50% de la population africaine. Mais en dépit de leur rôle socio-économique de premier plan et des espérances soulevées par le vent de démocratisation qui souffle depuis le début des années quatre-vingt-dix, elles restent sous-représentées sur le plan politique, voire, parfois, totalement exclues de la République (la gestion des affaires de la Cité). C'est dire la vigueur des préjugés et des comportements culturels qui en font des êtres de seconde catégorie, victimes de discriminations de toutes natures. Régulièrement remarquée et stigmatisée dans les pays en voie de développement, cette situation peut également être observée dans les pays développés. D'ailleurs, la conclusion générale qui se dégage d'une centaine d'études réalisées par les Nations Unies et les organisations internationales est qu'aucun État au monde ne traite ses femmes comme ses hommes. Pourtant, la valorisation de la place de la femme dans la société est d'une importance cruciale au regard de la construction démocratique. En effet, la participation et la responsabilisation de l'ensemble des citoyens aux tâches de développement national étant au fondement de l'édifice démocratique, quel peut être l'avenir de la démocratie lorsque plus de la moitié de la population se trouve marginalisée, exclue des instances et des lieux de décision?

Comme dans bon nombre de pays, africains ou autres, l'analyse de la condition féminine au Burkina trahit un grand décalage entre d'une part les discours politiques et les instruments juridiques qui reconnaissent et fixent les droits des femmes et d'autre part les possibilités réelles pour celles-ci de les exercer dans leur plénitude.

Un Environnement Juridique Favorable

Les instruments juridiques internationaux

Depuis sa création en 1945, l'Organisation des Nations Unies s'est constamment attachée à faire évoluer la situation des femmes et sa Charte affirme donc avec force les droits fondamentaux de l'Homme en même temps qu'elle proclame l'égalité des droits des hommes et des femmes. Son action continue dans ce domaine s'est notamment traduite par l'adoption d'une large panoplie d'instruments juridiques spécifiques relatifs à la valori-

sation de la condition féminine dont, sans prétendre à l'exhaustivité, on retiendra :

La Charte de l'ONU qui proclame l'égalité des droits entre l'homme et la femme.

La Déclaration Universelle des Droits de l'Homme qui, dans ses articles 1 et 7, reprend ce principe d'égalité, renforcé par celui de non-discrimination (article 2) et le droit pour chacun de prendre part à la gestion des affaires politiques de son pays (article 20).

Le Pacte International sur les Droits Économiques, Sociaux et Culturels du 16 décembre 1966, qui réaffirme très clairement le principe de non-discrimination.

Le Pacte International Relatif aux Droits Civils et Politiques du 16 décembre 1966 et les protocoles facultatifs s'y rapportant qui disposent que les droits civils et politiques découlent de la dignité inhérente à la personne et que tout citoyen, sans discrimination, a le droit et la possibilité de participer à la direction des affaires publiques, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis.

La Convention sur l'Élimination de toutes les Formes de Discrimination à l'Égard des Femmes du 18 décembre 1979, entrée en vigueur le 3 septembre 1981. Signée ou ratifiée par 137 pays, dont 36 pays africains parmi lesquels le Burkina, le 26 octobre 1993, cette Convention apparaît comme l'un des instruments les plus complets de promotion et de protection des droits de la femme, car elle organise de façon très précise la participation de la femme à la vie publique, notamment en ses articles 7 et 8 relatifs au droit de vote, d'éligibilité aux mandats politiques et, plus largement, à sa contribution au sein des ONG et des organisations internationales.

Les différentes déclarations et conférences, comme la Déclaration et le Programme d'Action de Vienne (25 juin 1993) et la Conférence de Beijing (septembre 1995).

Les instruments juridiques régionaux

Il s'agit essentiellement de la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, adoptée par l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA) le 26 juin 1981, entrée en vigueur le 21 octobre 1986 et ratifiée par la quasi-totalité des États africains. Cette charte affirme notamment en son article 3 la "totale égalité" de toutes les personnes devant la loi. En outre, elle proclame en son article 13 le droit de tous les citoyens "de participer librement à la direction des affaires publiques de leur pays, soit directement,

soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis, conformément aux règles édictées par la loi" et "d'accéder aux fonctions publiques de leur pays".

Dans le contexte socio-culturel des États africains, cette charte apparaît comme l'un des outils fondamentaux de promotion et de protection des droits de la personne. Cela mérite d'être souligné car les États africains, en général, ne mettent pas beaucoup d'empressement à ratifier les instruments juridiques internationaux sur les droits humains et, a fortiori, ceux relatifs aux droits spécifiques des femmes. Par contre ceux qui l'ont fait (par mimétisme ou contrainte) ont parallèlement mis en place une législation interne censée traduire leur volonté de promouvoir et de respecter les droits humains. C'est le cas au Burkina où des textes définissent les cadres juridiques au sein desquels les citoyens en général, et les femmes en particulier, peuvent en principe exercer leurs droits.

La législation nationale

Elle comprend d'abord les dispositions constitutionnelles relatives aux libertés publiques, à l'égalité de tous les citoyens, sans distinction, devant la loi, et aux droits politiques et sociaux. Ces principes ont été ou sont affirmés avec force dans les différentes Constitutions que le pays a connues : celles du 9 novembre 1960, du 29 juin 1970, du 13 décembre 1977 et du 11 juin 1991 (article 12).

Elle inclut ensuite un ensemble de textes législatifs et réglementaires, notamment le Code des Personnes et de la Famille. Qualifié par certains de "code des femmes" parce qu'ils le jugent trop favorable aux femmes, ce code a été promulgué le 11 novembre 1989 et il est entré en vigueur le 4 août 1990. Il prône les principes de liberté de choix du conjoint, d'égalité des conjoints dans le mariage, d'égalité des enfants quelle que soit leur origine, ainsi que l'abolition de la coutume en tant que source du droit. En outre, il stipule expressément l'abolition du mariage forcé, une pratique encore très répandue, institue le principe monogamique (la polygamie devenant une option) et prévoit une part successorale au profit du conjoint survivant. Enfin, la notion du mari chef de famille et celle d'autorité paternelle sont abandonnées au profit de la notion de gestion collégiale et d'autorité parentale exercée conjointement par les époux.

Citons, pour finir, le Code du Travail, qui prévoit l'égalité salariale entre hommes et femmes pour les emplois de même niveau, tout en instituant des conditions de travail adaptées à la situation spécifique des femmes, et le

Statut Général de la Fonction Publique, qui prévoit l'égalité d'accès aux emplois publics sans discrimination, de sexe notamment.

Au regard de ce dispositif de grande ampleur, toutes les formes de discrimination fondées sur le sexe font donc l'objet d'un rejet explicite et formel. Mais quelle est l'effectivité, au Burkina, des droits reconnus aux femmes? Les principes affirmés de la façon la plus solennelle ont-ils un impact significatif sur le vécu quotidien des femmes? Et s'il est vrai que certains instruments juridiques n'ont qu'une valeur morale, qu'en est-il de l'application des textes ayant force exécutoire?

Une Réalité Dérisoire

Faisant le point sur la participation des femmes à la prise de décision, la revue Femmes des Nations Unies faisait remarquer qu'en 1990 seulement 3,5% de tous les ministres en fonction dans le monde étaient de sexe féminin et qu'en 1991, seulement 7 femmes étaient chefs d'État ou de gouvernement, alors que les femmes représentent 50% de la population mondiale. Ainsi, plus on monte dans la hiérarchie du pouvoir, plus le nombre de femmes diminue. Au Burkina, quel que soit le domaine d'activité considéré, la condition féminine n'échappe pas à cette "loi", et cela en dépit du volontarisme officiel affiché par le régime du Conseil National de la Révolution (1983-1987) qui avait fait de la libération de "l'autre moitié du ciel" (Mao) l'un des thèmes récurrents de sa rhétorique politique.

Dans le domaine politique

L'affirmation juridique des droits des femmes à participer à la prise de décision à égalité avec les hommes se heurte aux réalités quotidiennes caractérisées par la marginalisation des femmes sur la scène politique.

Ainsi, en ce domaine, certains éléments statistiques s'avèrent très parlants en dépit du fait qu'ils tendent à masquer les progrès réalisés sur le plan historique, culturel et régional. Ils montrent que depuis le Conseil de Gouvernement en place à la veille de l'indépendance, de 1957 à 1959, jusqu'à l'actuelle Quatrième République, en passant par les différents régimes constitutionnels et militaires, le pourcentage de femmes ministres a constamment été extrêmement réduit, ne dépassant jamais les 20%. Le nouveau gouvernement mis en place le 10 juin 1997 compte seulement 4 femmes, soit 14%, sur 29 ministres et ministres délégués. Le même constat vaut pour l'Assemblée Nationale et les fonctions de Haut-commissaire, de préfet ou

de maire, pour ne nommer que celles-là, charges administratives ou politiques marquées par l'écrasante prédominance de l'élément masculin.

Bien qu'étant électrices et éligibles, les femmes sont donc très faiblement représentées dans les lieux de décision. Si l'on prend le cas des élections législatives du 11 mai 1997, on constate ainsi que les femmes candidates étaient fort peu nombreuses (alors qu'elles constituaient la grande majorité des votants) et lorsqu'elles l'étaient, elles étaient généralement mal placées sur les listes de candidatures ce qui, compte tenu du mode de scrutin, leur laissait peu de chances d'être élues.⁷ Ainsi, la nouvelle législature issue des élections du 11 mai 1997 compte 10 femmes députés sur un total de 111 députés, soit 9%. À noter que dans la législature précédente (1992-1997), elles étaient 4 sur 107 députés, soit 3,7%.

En outre, lorsqu'elles occupent des fonctions ministérielles, les femmes sont souvent exclues des portefeuilles jugés "stratégiques", au bénéfice de ministères considérés comme étant le prolongement naturel de leur rôle de mère. C'est le cas des Affaires Sociales ou de l'Éducation. Il convient néanmoins de noter que certains ministères "lourds" (Budget, Finances, Justice, Fonction Publique) ont été ou sont confiés à des femmes, mais sans que cela modifie significativement le déséquilibre général en leur défaveur.

Dans le domaine socio-économique

Évidemment, la situation socio-économique de la femme varie en fonction de son lieu de résidence (ville, campagne) et de son niveau d'instruction. D'un point de vue général, toutefois, sa présence reste minoritaire dans la Fonction Publique et le secteur économique moderne, en revanche, elle s'avère forte dans l'agriculture, dans le secteur informel et dans le domaine associatif où l'on dénombre plus d'une centaine d'associations et d'ONG entièrement ou partiellement féminines oeuvrant pour la promotion de ses droits politiques, sociaux et économiques. Si l'on prend le cas de la Fonction Publique, les femmes n'y représenteraient, selon un recensement de juin 1995, que 21,6% des effectifs et encore se concentreraient-elles dans les catégories réputées "féminines" (enseignement, santé, secrétariat-dactylographie) au détriment de celles correspondant aux carrières universitaires où leur présence est résiduelle.

Cette discrimination de fait renvoie à une multiplicité de facteurs : accès inégal à l'enseignement et à la formation, obstacles divers à l'embauche, rigidité des conditions de travail, partage inégal des responsabilités familiales, etc. En fait, c'est dès l'enseignement de base que se manifeste l'inégalité

entre hommes et femmes, ces dernières ne représentant en moyenne, sur les dix dernières années, que 37 % des effectifs scolarisés. Cette inégalité ne fait que s'accroître au niveau de l'enseignement secondaire et universitaire où l'élément féminin est encore plus minoritaire. Dans ce contexte, il n'y a rien d'étonnant à ce que les femmes soient réduites à la portion congrue dans les activités culturelles et artistiques (musique, littérature et audiovisuel).

Il convient néanmoins de noter une évolution assez sensible en ce qui concerne l'implication des femmes dans les activités économiques en milieu urbain. En effet, selon l'Étude sur l'Entreprenariat Féminin en Milieu Urbain au Burkina Faso, réalisée en 1995 par M.A. Tall, il semble que les femmes investissent progressivement un large champ d'activités : dans les secteurs de transformation (cuir, bois, produits alimentaires et cosmétiques), de services et commerciaux, avec une prédilection pour ces deux derniers types d'activité. Le plus remarquable est qu'il s'agit généralement d'entreprises individuelles financées au départ sur fonds propres. En outre, il faut le souligner, cette étude montre que si le milieu de l'entreprise reste largement masculin, seulement 38 % des femmes entrepreneurs interrogées pensent qu'être femme rend les choses plus difficiles. Aussi, et sous réserve de confirmation par d'autres enquêtes à l'avenir, si la femme reste confinée à un statut social subalterne, une certaine évolution des mentalités se fait jour, surtout en milieu urbain. Mais il y a encore beaucoup à faire pour qu'elle puisse exercer pleinement les droits que lui reconnaît la législation.

Dans le domaine associatif

Les femmes sont très présentes dans le domaine associatif. Il existe au Burkina Faso un réseau dense d'ONG, partiellement ou entièrement féminines, oeuvrant dans le domaine de la promotion des droits politiques, sociaux et économiques de la femme, telles que l'Association des Femmes Juristes du Burkina (AFJB). Les femmes sont plus actives dans le mouvement associatif que dans les instances officielles de prise de décision, signalant ainsi leur mobilisation et leur activisme.

Défis de la Participation de la Femme à la Construction Démocratique

La place subalterne dévolue à la femme dans la société découle d'un ensemble de facteurs complexes tenant à l'éducation, au milieu familial, au poids encore dominant des représentations traditionnelles du pouvoir et de l'autorité, etc.

Les femmes ignorent en général leurs droits tels qu'ils sont formalisés dans les divers instruments juridiques passés en revue ci-dessus. Quand elles en sont correctement informées, elles rencontrent les plus grandes difficultés pour les exercer. Il importe donc de mettre en oeuvre des campagnes de sensibilisation et d'information pour populariser ces droits et les faire connaître au delà du cercle restreint des professionnels de l'information et du droit.

La prégnance de l'analphabétisme féminin – plus de 80% des jeunes filles et femmes de plus de 15 ans sont analphabètes – accentue la sous-représentation des femmes dans les instances décisionnelles et empêche l'épanouissement de l'esprit de responsabilité sans lequel l'exercice de la citoyenneté est illusoire.

La prédominance des représentations traditionnelles tend à perpétuer la soumission de la femme et des pratiques rétrogrades qu'aggravent l'analphabétisme galopant, surtout féminin, la pauvreté, qui devient de plus en plus féminine, et le poids toujours aussi écrasant des tâches domestiques et familiales. En vertu de ces représentations traditionnelles, la place de la femme est au foyer; jeune fille, elle est donc éduquée de façon telle que son unique ambition est de se réaliser en tant qu'épouse et mère. Elle est fille, femme et mère. Les valeurs cardinales qui lui sont inculquées sont la docilité et l'obéissance, alors que le garçon, lui, est socialisé aux valeurs du courage et de la domination. L'une est formée pour s'effacer et servir, l'autre, pour commander. Dans ces conditions, l'exercice de la citoyenneté, qui suppose que l'individu soit libre et responsable, devient extrêmement problématique.

La perception du pouvoir accentue par ailleurs cette division sexiste des rôles. En effet, dans l'entendement populaire, le pouvoir est mâle. Il est donc perçu comme étant l'affaire des hommes, qui auraient le sens de l'intérêt général, contrairement aux femmes qui se laisseraient dominer par leurs sentiments et seraient irréfléchies, indécises, versatiles et futiles. Aussi, celles d'entre elles qui ont le courage de sortir de leur rôle traditionnel et de s'engager dans le débat politique rencontrent des résistances multiples, car elles vont à contre-courant.

La dévalorisation du politique. Dans le langage populaire, "faire de la politique" a un sens péjoratif; c'est un moyen de s'enrichir rapidement et malhonnêtement et, pour ce faire, tous les coups sont permis. La politique n'est donc pas considérée comme une activité pour "une femme comme il faut" (Bernadette Dao) car, en s'y engageant, la femme y perdrait son âme et les vertus qui font d'elle la garante de l'harmonie familiale.

Les tensions entre tâches domestiques et engagement politique. Compte tenu des nombreuses tâches qui lui incombent en tant qu'épouse et mère, la femme rencontre de grandes difficultés dans la gestion des contraintes inhérentes à l'engagement politique. Il en découle des tensions au foyer, dont les effets sont souvent dissuasifs pour les femmes.

Suggestions et Recommandations

La participation des femmes à la construction démocratique est nécessaire, car cette tâche exige l'implication de toutes les composantes de la société. Certes, on peut s'interroger longuement pour savoir si les femmes exercent mieux que les hommes, ou différemment, les responsabilités publiques qui leur sont confiées. De même, on est en droit de soutenir que la qualité de l'exercice du pouvoir dépend plus des qualités personnelles de celui ou de celle qui l'assume que de son sexe. Quoi qu'il en soit, dans la définition et la mise en oeuvre d'une stratégie visant à favoriser une participation plus importante et plus équitable des femmes à la construction démocratique, on doit tenir compte des facteurs de blocage et identifier les acteurs susceptibles d'agir sur ces facteurs. Concrètement, les actions envisageables sont de trois ordres : sensibilisation et information, éducation, soutien et promotion.

La sensibilisation et l'information sur les droits de la femme

62. Multiforme, cette action doit avoir pour objectif d'informer et de sensibiliser la population par tous les moyens appropriés : causeries-débats, radio, télévision, représentations théâtrales, etc. Elle doit être orientée vers la population en général et les femmes en particulier afin de les instruire dans leurs droits. Dans cet ordre d'idées, il convient d'insister sur la nécessité d'une participation égalitaire des femmes et des hommes à la gestion de la chose publique, les unes et les autres ne percevant pas toujours l'intérêt qu'il y aurait à bouleverser l'ordre "naturel" des choses. Il faudra veiller par ailleurs à promouvoir la solidarité féminine et l'auto-organisation des femmes au sein des structures associatives.

63. Enfin, il s'agit également de sensibiliser les pouvoirs publics et de les inciter à mettre en application les instruments juridiques existants. À cet égard, une revalorisation du rôle et des attributions du Ministère de la Promotion de la Femme pourrait être entreprise.

L'éducation

64. La priorité devrait être la suppression de la conception sexiste des rôles. Pour cela, la création d'un environnement socio-éducatif favorable s'impose comme une nécessité absolue: les filles et les garçons y seraient traités sur un pied d'égalité et encouragés à développer leur potentiel dans le respect de leur liberté, alors que les stéréotypes sexistes seraient combattus.

65. La famille a bien évidemment un rôle de premier plan à jouer en matière d'éducation et de formation, car elle constitue le premier niveau de socialisation de l'individu. Mais l'État et ses institutions ne doivent pas être en reste, pas plus que les ONG et les associations qui interviennent dans le domaine des droits de l'Homme, de la démocratie et du développement. Il est à noter que, dans ce domaine, le Burkina dispose d'un Plan d'action pour l'éducation et la scolarisation des filles et qu'il bénéficie de l'appui de certaines ONG internationales.

66. Pour être efficace, l'éducation devra être permanente, formelle et non formelle, et concerner les jeunes et les adultes. Son contenu devrait inclure un programme d'éducation civique aux valeurs démocratiques et un autre d'éducation aux droits humains.

67. Un effort particulier sera fourni, enfin, pour les enfants, les filles en particulier, dont l'alphabétisation massive est la clé de l'avenir du Burkina. Cette action est indispensable, tant du point de vue de la consolidation de la démocratie que du développement. En effet, l'éducation et l'alphabétisation permettent une meilleure appréhension des questions liées à l'éducation familiale, à la santé et à la nutrition. En outre, en conférant femmes une meilleure maîtrise de leur fécondité, on leur donnera la possibilité de limiter le nombre de leurs enfants, donc de pouvoir envisager des activités en dehors des sphères familiale et domestique.

L'assistance, le soutien et la promotion

68. Pour favoriser et accroître l'autonomie financière des femmes, soutien et assistance leur sont indispensables. À ce titre, elles devraient bénéficier:

- de programmes de formation en gestion;
- de programmes spécifiques d'attribution de crédits pour le financement de leurs activités, aussi bien dans les campagnes que dans les villes.

69. La définition de volets spécifiques dans les programmes des partis politiques s'impose. De manière générale, la formation politique des femmes devrait être activement recherchée et encouragée, afin de les inciter et de les

préparer à assumer les tâches politiques auxquelles elles peuvent légitimement prétendre. Dans cette perspective, les femmes devraient s'organiser en réseaux ayant pour but clairement affiché leur plus grande insertion dans les instances de prise de décision.

70. Enfin, une réflexion pourrait s'amorcer sur l'opportunité de mettre en oeuvre une politique de quotas visant à garantir une représentation plus équilibrée des femmes à tous les échelons d'organisation de l'appareil politique et administratif. À cet égard, est-il opportun de promouvoir une politique en vertu de laquelle les femmes se verraient réserver d'office un certain nombre de postes de responsabilités politiques, administratives, électives, etc.? Celle-ci aurait certes l'avantage de garantir une meilleure représentation des femmes aux principaux échelons d'organisation de l'État, mais ce serait une arme à double tranchant dans la mesure où elle contribuerait à générer un droit des groupes dont les excès, au regard notamment de la diversité ethnique burkinabè (et africaine en général), pourraient devenir difficilement maîtrisables. Une réflexion approfondie sur la question des quotas mérite donc d'être engagée et plusieurs considérations sont à signaler :

- La politique des quotas dans les instances de décision de l'État devrait être conçue, tout au plus, comme une mesure transitoire, dans la mesure où elle permettrait de redresser certaines inégalités flagrantes.
- La lutte contre les discriminations politiques devrait s'ancrer davantage à la base. Pour ce faire, les partis politiques, de majorité ou d'opposition, pourraient exprimer leur volonté politique dans ce domaine en s'auto-fixant des quotas dans leurs propres rangs ainsi que dans les listes électorales et en faisant de la lutte contre la discrimination politique une priorité de leur programme politique.
- Enfin, les organisations de la société civile pourraient montrer le chemin en se fixant également des quotas.

NOTES:

1. Il existe quelque 200 ONG officiellement enregistrées au Bureau de Suivi des ONG (BSONG), une structure créée en 1984 pour coordonner l'action des ONG avec celle des pouvoirs publics.
2. Il en existe près de 4000. À noter en particulier l'importance des groupements paysans au Burkina Faso, parmi lesquels les groupements Naam. Voir B. Ledea

OUEDRAOGO. *Entraide villageoise et développement. Groupements paysans au Burkina Faso*. Paris: Éditions L'Harmattan, 1990.

3. Une dizaine de titres et de radios privés, voisinant avec un secteur d'État dont l'organe principal est le quotidien *Sidwaya* qu'appuient la télévision et la radio d'État.
4. L'UIDH a été créée le 4 juillet 1992. Son siège est à Ouagadougou et le MBDHP en est membre fondateur.
5. À titre d'exemple, l'activisme du MBDHP, en exploitant les dispositions de l'article 89 de la Constitution reconnaissant, sous certaines conditions, le droit d'initiative législative populaire, a permis une relecture, dans un meilleur sens, de l'article 115 du Code de l'information portant sur la notion de diffamation afin de garantir l'indépendance des médias.
6. À titre d'exemple, le MBDHP a introduit une plainte contre l'État Burkinabè, auprès de la Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples au cours de sa 21e session tenue à Nouakchott du 15 au 24 avril 1997, concernant l'impunité de certains crimes.
7. Ainsi, lors des dernières législatives, pour 111 sièges à pourvoir, il y avait 47 candidates titulaires dont 10 têtes de liste sur un total général de 569 candidats titulaires. Aussi, les suppléants de ces têtes de liste étaient tous des hommes.

Cette annexe évalue les incidences probables de trois réformes électorales, allant d'une réforme mineure à un changement radical du système électoral. En premier lieu, on étudie l'impact d'un changement de la formule qui sert, dans le système de représentation proportionnelle (RP) actuel, à convertir le nombre de voix en sièges ainsi que l'effet d'une modification de la façon de répartir les restes lorsqu'on passe de la méthode de la "plus forte moyenne" à celle du "plus fort reste". En deuxième lieu, on tente d'évaluer l'influence d'un changement de la taille et du nombre de circonscriptions et, en troisième lieu, on simule le passage d'un système de représentation proportionnelle à un système semi-proportionnel ou majoritaire. Appliquées aux résultats des élections de 1997, utilisées comme données de base, toutes ces réformes changeraient la distribution des sièges à l'Assemblée Nationale.

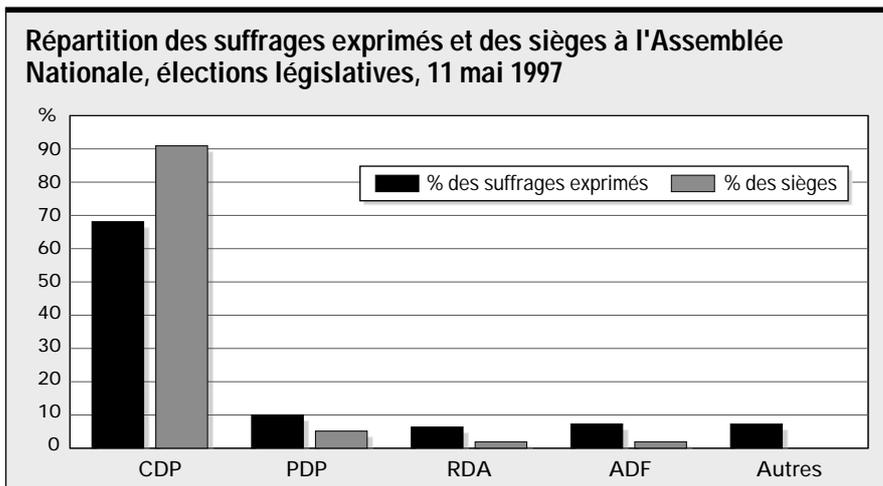
Le Système Électoral Actuel

Le Burkina Faso a un système parlementaire bicaméral. L'Assemblée Nationale compte 111 députés, élus pour un mandat de cinq ans selon le scrutin proportionnel et répartis dans 45 circonscriptions plurinominales (entre 2 et 7 sièges). La Chambre des Représentants compte 178 membres nommés pour une durée de trois ans.

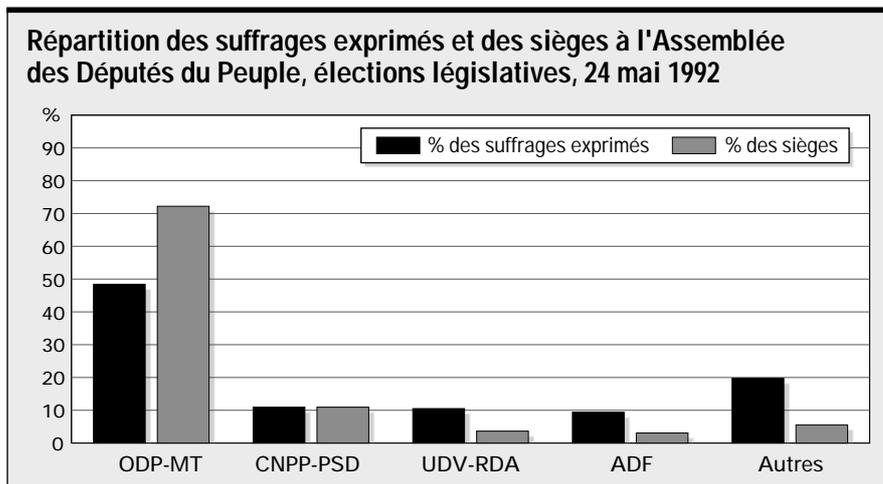
En ce qui concerne les élections législatives, le système actuellement en vigueur au Burkina Faso est un système de représentation proportionnelle (RP) à scrutin de listes de partis; la méthode Hare sert à déterminer le nombre de sièges en fonction des voix récoltées et la règle de la "plus forte moyenne" sert à attribuer les sièges restants. Les experts s'entendent généralement pour décrire cette formule comme la moins proportionnelle de toutes les formules de RP, puisqu'elle favorise systématiquement les plus grands partis et pénalise les plus petits.

| Élections du 11 mai 1997 | | | | |
|--------------------------|------------------|--------------|----------------|--------------|
| Partis politiques | Nbre de voix | % de voix | Nbre de sièges | % de sièges |
| ADF | 156 325 | 7,40 % | 2 | 1,8 % |
| BSB | 27 493 | 1,30 % | 0 | 0 % |
| CDP | 1 449 082 | 68,61 % | 101 | 91,0 % |
| FFS | 16 597 | 0,79 % | 0 | 0 % |
| GDP | 12 652 | 0,60 % | 0 | 0 % |
| MTP | 7 117 | 0,34 % | 0 | 0 % |
| NDS | 2 855 | 0,14 % | 0 | 0 % |
| PAI | 31 381 | 1,49 % | 0 | 0 % |
| PDP | 213 620 | 10,11 % | 6 | 5,4 % |
| PPDS | 11 408 | 0,54 % | 0 | 0 % |
| PSB | 38 005 | 1,80 % | 0 | 0 % |
| RDA | 136 006 | 6,44 % | 2 | 1,8 % |
| UVDB | 9 437 | 0,45 % | 0 | 0 % |
| TOTAUX | 2 111 978 | 100 % | 111 | 100 % |

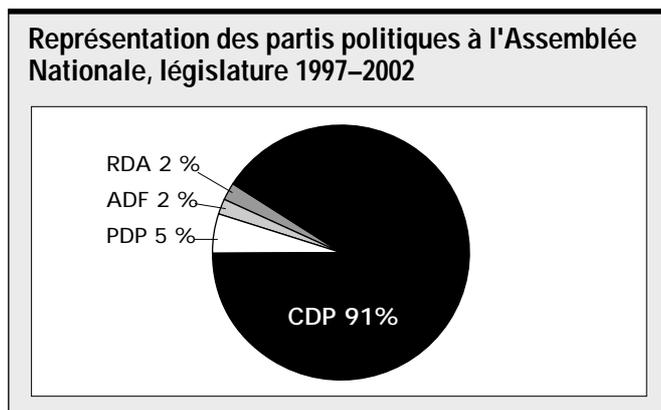
Sources: CNOE et Cour Suprême



Les résultats de l'élection nationale de 1997 au Burkina Faso appuient cette opinion: le plus grand parti, le CDP, a remporté 91 % des sièges avec seulement 69 % des voix, alors que le plus grand parti d'opposition, le PDP, a récolté 10 % des voix mais seulement 5 % des sièges.



Les élections législatives de 1992 ont également démontré la disproportionnalité de l'actuel système électoral: avec 48 % des voix, l'ODP-MT a obtenu 73 % des sièges, alors que le CNPP-PSD a récolté 12 % des sièges avec 12 % des suffrages; pour sa part, l'UDV-RDA a remporté moins de 5 % des sièges malgré un total de 11,5 % des voix.



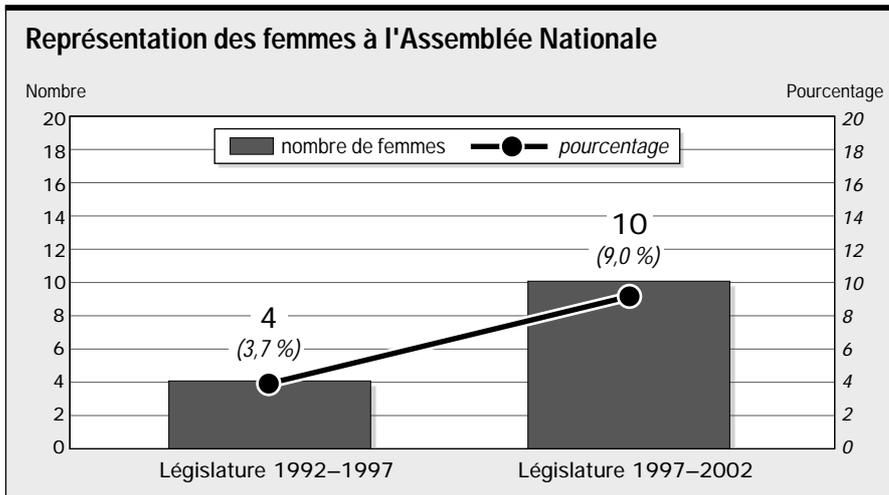
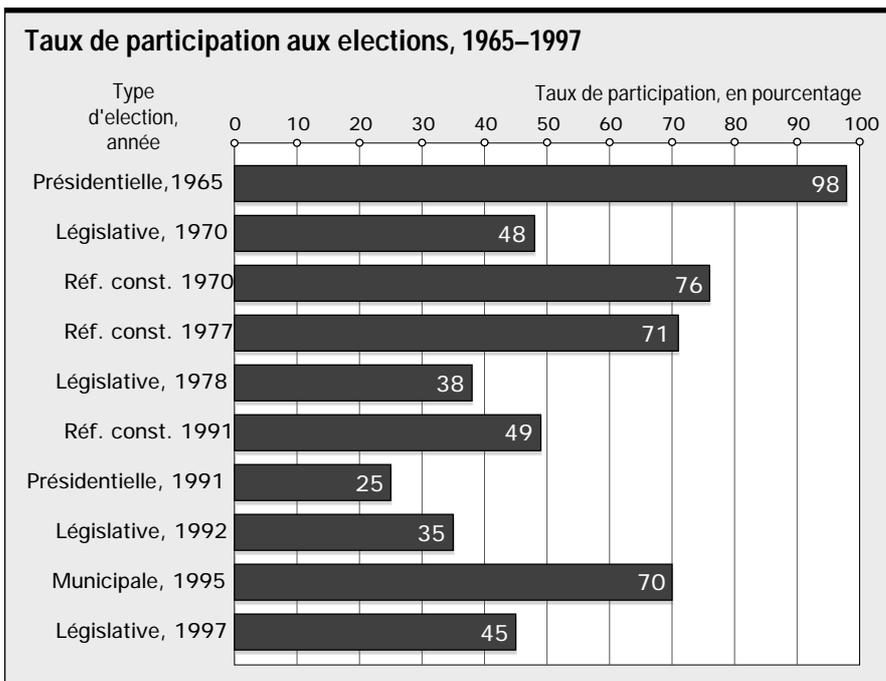
Sur 47 partis politiques inscrits, 13 ont participé aux élections législatives de 1997. Parmi ceux-ci, seulement quatre sont représentés à l'Assemblée Nationale (le CDP avec 101 sièges, le PDP avec 6 sièges, le RDA et l'ADF avec 2 sièges chacun). En 1992, 67 partis politiques étaient inscrits, 27 ont participé aux élections, et 9 d'entre eux étaient représentés à l'Assemblée des Députés du Peuple (ADP).

Taux de participation aux élections nationales depuis 1965

| Année | Inscrits | Votants | Suff. exp. | Participation | Abstention |
|-------------|-----------|-----------|------------|---------------|------------|
| Prés. 1965 | 2 182 425 | 2 146 790 | 2 146 481 | 98,35 % | 1,65 % |
| Réf. 1970 | 2 390 735 | 1 815 271 | 1 782 261 | 75,92 % | 24,08 % |
| Légis. 1970 | 2 398 688 | 1 157 039 | 1 113 449 | 48,24 % | 51,76 % |
| Réf. 1977 | 2 759 924 | 1 972 077 | 1 952 969 | 71,45 % | 28,55 % |
| Légis. 1978 | 2 927 416 | 1 121 799 | 1 070 304 | 38,32 % | 61,68 % |
| Prés. 1978 | | | | | |
| 1 tour | 2 924 683 | 1 029 353 | 1 008 958 | 35,19 % | 64,81 % |
| 2 tour | 2 947 527 | 1 283 546 | 1 264 678 | 43,57 % | 56,43 % |
| Réf. 1991 | 3 403 351 | 1 660 321 | 1 620 792 | 48,78 % | 51,22 % |
| Prés. 1991 | 3 433 331 | 868 038 | 750 146 | 25,28 % | 74,72 % |
| Légis. 1992 | 3 564 510 | 1 256 381 | 1 215 419 | 35,25 % | 64,75 % |
| Légis. 1997 | 4 985 352 | 2 220 161 | 2 045 350 | 44,53 % | 55,47 % |

Sources: CNOE, Cour Suprême et P. Kiemde. "Réflexions sur le référendum constitutionnel et les élections présidentielle et législatives de 1991 et 1992". Dans R. Olayek et al. Le Burkina entre révolution et démocratie (1983-1993). Paris: Karthala, 1996, p. 367.

En 1997, la participation au scrutin était d'environ 45 % des inscrits, en augmentation par rapport à 1992 où elle se situait à environ 35%.



La représentation des femmes a augmenté de 150 %, passant de 4 en 1992-1997 (3,7% du nombre total des députés) à 10 à l'Assemblée Nationale actuelle (9% du nombre total des députés).

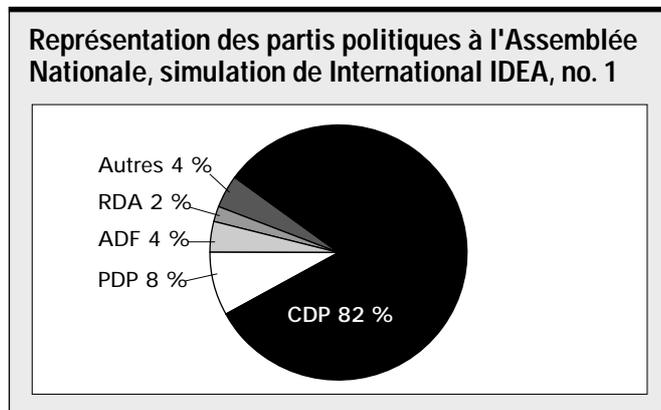
Simulation Électorale

Cependant, la plus grande faiblesse du système électoral actuel réside dans l'écart entre le nombre de voix exprimées et le nombre de sièges obtenus, et en particulier la répercussion de cet état de choses sur les partis de l'opposition. La suite de cette annexe examine trois scénarios de réforme électorale qui pourraient servir à redresser cette situation.

A. Changement du quotient électoral et de la façon de répartir les restes

La réforme électorale la plus simple consisterait à passer de la méthode Hare (voix/sièges) à la méthode de Droop (voix/sièges + 1) pour le calcul du quotient électoral. Cette réforme impliquerait une modification mineure de l'article 109 de la loi électorale. Avec cette nouvelle formule, les partis pourraient obtenir un siège avec un nombre moins élevé de voix. Dans une circonscription à quatre sièges, par exemple, un parti doit obtenir 25 % des voix pour être élu selon la formule Hare, alors que la formule de Droop réduit ce chiffre à 20 %. Lors de l'attribution initiale des sièges, l'utilisation de la formule de Droop favorise ainsi les partis qui reçoivent une plus petite part du suffrage exprimé, puisqu'elle représente le nombre minimum de voix requises pour avoir droit à un siège, alors que la formule Hare représente le nombre maximum de voix requises pour obtenir un siège.

Même si la modification du système de calcul du quotient électoral permet aux plus petits partis de récolter plus de sièges lors de l'attribution initiale, la distribution finale des sièges dans chaque circonscription dépend de la méthode utilisée pour répartir les votes restants, c'est-à-dire le nombre de voix dépassant le quotient requis pour être élu. La manière la plus proportionnelle est la méthode dite du "plus fort reste", laquelle est généralement favorable aux plus petits partis, et qui consiste à prendre en compte le nombre de voix restant à chaque parti après la répartition initiale. Cette méthode est



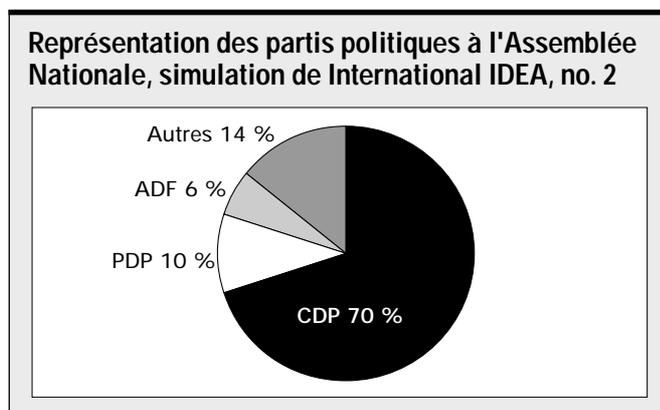
souvent considérée comme étant la plus proportionnelle (ou la plus juste) lorsqu'il s'agit de répartir les votes restants.

On a appliqué la formule de Droop et la méthode du plus fort reste aux résultats de l'élection de 1997, afin d'estimer l'incidence d'un tel changement. Les résultats confirment les attentes, en ce sens que les plus petits partis en auraient bénéficié. Au total, le CDP aurait eu neuf sièges de moins, le PDP en aurait récolté trois de plus, l'ADF en aurait obtenu deux de plus, alors que le GDP, le BSB, le PAI et le PSB auraient chacun reçu un siège de plus. Le plus important changement aurait eu lieu au Kadiogo, où le CDP aurait remporté 8 sièges au lieu de 10, alors que l'ADF et le BSB auraient obtenu un siège chacun (voir la Simulation de International IDEA no. 1).

B. Changement de la taille et du nombre de circonscriptions

Le Burkina Faso se divise actuellement en 45 circonscriptions électorales, dont la représentation électorale (c'est à dire le nombre de députés élus dans chaque circonscription) varie entre 1 et 11. La plupart des circonscriptions n'élisent qu'un ou deux députés, ce qui constitue un nombre extrêmement faible pour un système de RP. En fait, le système électoral du Burkina Faso ressemble davantage à un système uninominal majoritaire qu'à un système de RP. Cette situation a pour conséquence de sous-représenter de façon significative les plus petits partis politiques et de sur-représenter les plus grands. Plus il y a de députés à élire dans une circonscription, plus on peut escompter des résultats proportionnels qui assurent une meilleure représentation des plus petits partis.

En l'absence de données détaillées quant à la répartition géographique des suffrages, il est impossible de calculer l'incidence précise d'un changement de la taille et du nombre des circonscriptions sur les résultats de l'élection. De façon générale, cependant, si l'on regroupait toutes les circonscriptions comptant un ou deux députés de sorte qu'elles en aient au moins trois, les plus petits partis auraient augmenté de façon proportionnelle



leur représentation à l'Assemblée Nationale, puisque le seuil requis pour être élu décroît en fonction de l'augmentation du nombre de députés à élire dans une circonscription. Pour être élu dans une circonscription uninominale, par exemple, le seuil maximal est de 50% des suffrages; cette valeur tombe à 25% lorsque la circonscription élit quatre députés et à 14% lorsque la circonscription comporte sept sièges.

Dans le cas extrême d'un électorat national unique (système qui prévaut en Israël et aux Pays-Bas) qui doit élire 111 députés, le quotient électoral, si aucun seuil artificiel n'était imposé, serait réduit à 0,9% des voix, ce qui signifie que chaque parti ayant reçu ce pourcentage du vote serait assuré d'une représentation législative. Si un tel système avait été en vigueur lors des élections législatives de 1997, la répartition des sièges aurait été plus concordante avec la distribution des suffrages exprimés: le CDP aurait élu 77 députés, le PDP aurait eu 11 sièges, l'ADF en aurait obtenu 7 et certains petits partis auraient remporté un siège. Cependant, une telle approche élimine la représentation géographique et permet ainsi aux très petits partis n'ayant qu'un infime appui de l'électorat d'accéder à l'assemblée législative (voir la Simulation de International IDEA no. 2).

C. Instauration d'un système semi-proportionnel ou majoritaire

L'introduction d'un système semi-proportionnel ou majoritaire n'aurait probablement qu'exacerbé les problèmes de sous-représentation des minorités. Dans un système majoritaire uninominal, par exemple, le CDP aurait sans doute remporté la totalité des sièges lors de la dernière élection, et cela aurait presque été certainement le cas avec un système plurinominal. Une autre option, actuellement en vigueur dans plusieurs pays francophones, serait d'utiliser un système de scrutin majoritaire à deux tours. Toutefois, ce système est considéré comme le moins proportionnel des systèmes électoraux et il exerce par ailleurs une forte pression sur l'organisme qui administre l'élection puisqu'un deuxième suffrage a lieu une ou deux semaines après le premier. C'est sous ce système qu'au Mali, en 1997, le parti Adema s'est vu octroyer 93% des sièges après que la plupart des partis de l'opposition eurent boycotté l'élection.

L'on pourrait également envisager un système semi-proportionnel tel que le système du vote unique non transférable (VUNT), selon lequel ce sont les candidats, et non pas les partis, qui sont élus dans chaque circonscription s'ils reçoivent le plus grand nombre de voix. Il s'agirait là d'un changement radical par rapport au système actuel de RP, puisque les électeurs devraient se prononcer en faveur d'un candidat et non plus d'un parti. En outre, si ce système avait été en vigueur aux dernières élections, les résultats auraient été en grande partie les mêmes, à l'exception d'une représentation légèrement plus importante pour certains candidats et petits partis.

Conclusions

Il apparaît donc que le système électoral actuel semble offrir la meilleure base pour effectuer des améliorations sensibles qui pourraient contribuer à la consolidation de la démocratie par l'entremise d'une représentation plus proportionnelle de tous les partis. Étant donné la nature même du système politique et la situation déjà très inégale des partis politiques, l'adoption d'un système majoritaire entraînerait vraisemblablement des résultats encore plus disproportionnés que ce n'est le cas actuellement. Tout changement qui se serait éloigné du système de représentation proportionnelle en vigueur aurait donc abouti à des résultats encore plus inégaux que ceux que l'on a constatés.

Cette annexe a mis en évidence les incidences probables de trois réformes du système électoral du Burkina Faso, soit une réforme mineure (changement de la méthode de répartition des sièges en RP), une réforme intermédiaire (redécoupage des circonscriptions électorales afin d'augmenter le nombre de représentants élus dans chacune d'entre elles), et un changement majeur (remplacement du système actuel de représentation proportionnelle par un système semi-proportionnel ou majoritaire).

Devant ces différentes options, il serait judicieux d'envisager des modifications mineures avant de songer aux réformes plus draconiennes. Plus précisément, on pourrait considérer l'adoption de la méthode de Droop au lieu de la méthode Hare dans le calcul du quotient électoral, et passer de la formule de "la plus forte moyenne" à celle du "plus fort reste" pour attribuer les sièges restants. De tels changements augmenteraient la proportionnalité du système ainsi que la représentation des plus petits partis. Le parti au pouvoir conserverait une majorité absolue en remportant 2/3 des sièges.

On peut enfin remarquer que la dominance du parti CDP lors des dernières élections, qui a obtenu près de 70% des voix, est relativement inusitée par rapport aux normes démocratiques établies, selon lesquelles les partis politiques reçoivent rarement plus de 50% des suffrages exprimés. Une telle dominance électorale signifie que même le plus proportionnel des systèmes aurait donné une majorité parlementaire importante au CDP. Les réformes sensibles du système électoral suggérées dans cette simulation auraient cependant permis une plus grande représentation de l'opposition et un plus grand nombre de partis à l'Assemblée Nationale.

RÉFÉRENCES

The International IDEA Handbook of Electoral System Design. Stockholm:

International IDEA, 1997.

Ordonnance 92-18/PRES du 25 mars 1992 portant sur le Code électoral.

Ordonnance 91-0051/PRES du 26 août 1991 portant sur la composition,

l'organisation et le fonctionnement de la Cour Suprême.

Loi 003/97/ADP du 12 février 1997 portant sur le Code électoral.

Commission Nationale d'Organisation des Élections (CNOE). Législatives du 11 mai 1997:

Résultats provisoires.

Commission Nationale d'Organisation des Élections (CNOE). Législatives partielles du 18

juin 1997: Résultats provisoires (Provinces du Kourittenga et de l'Ourdalan).

Chambre Constitutionnelle de la Cour Suprême. Procès-verbal de recensement afférent aux

élections législatives du 11 mai 1997.

Chambre Constitutionnelle de la Cour Suprême. Proclamation des résultats définitifs des

élections législatives du 11 mai 1997.

Aperçu des Programmes d'Appui International au Développement Démocratique

ANNEXE 2

Note Préliminaire

Cette annexe contient un aperçu, non exhaustif, des programmes d'appui international au développement démocratique du Burkina Faso par les partenaires au développement. Une étude approfondie pourrait ainsi être envisagée.

Cette annexe contient deux parties: un descriptif détaillé des programmes d'appui international au développement démocratique classés par thème et par source de financement ainsi qu'un tableau récapitulatif. La classification thématique est celle du Rapport.

Les programmes détaillés dans cette annexe correspondent aux programmes en cours en 1996-1997 ainsi que ceux prévus, au 18 juin 1997. Les programmes BKF/89/020/A/01/01, BKF.86.008 et BKF.91.005 ont été inclus afin de mettre en perspective l'appui du PNUD à l'élaboration d'un Plan national de bonne gouvernance. Certains programmes de la France visant l'appui au processus électoral, depuis 1991, ont également été inclus.

L'information contenue dans cette annexe provient de sources diverses affinées par International IDEA: la Délégation de la Commission de l'Union Européenne au Burkina Faso, le PNUD - Burkina Faso, la Banque Mondiale - Burkina Faso, les Ambassades des Pays Bas, de la France, du Danemark, du Canada, de l'Italie et de la République Fédérale d'Allemagne au Burkina Faso, la Commission Nationale d'Organisation des Élections (CNOE) du Burkina Faso ainsi que l'Ambassade du Burkina Faso à Copenhague, Danemark.

Enfin, les conversions en francs CFA sont des approximations basées sur les taux de change suivants au 10 octobre 1997: 1 \$ US = 588 FCFA; 1 \$ CAN = 425 FCFA; 1 DM = 344 FCFA; 1 KRĐ = 87 FCFA.

Cette annexe a été établie avec l'aide de Melle Anna Nordenmark.

I. Démocratie et Réforme de l'État

A. Démocratie et bonne Gouvernance

PNUD

| | |
|--------------------------|---|
| Titre du projet : | Assistance au Conseil Révolutionnaire Économique et Social (CRES) (Code : BKF/89/020/A/01/01). |
| Institution de tutelle : | Conseil Révolutionnaire Économique et Social (CRES) |
| Agence d'exécution : | Département de la Coopération Technique pour le Développement (DTCD) |
| Durée du projet : | 27 mois (octobre 1990 – janvier 1993) |
| Objectifs : | Améliorer la capacité opérationnelle et la qualité des travaux du CRES, aider le CRES à appréhender de manière plus systématique l'activité économique générale y compris celle se rapportant au secteur privé, en appliquant des méthodes et des techniques d'analyse améliorées. |
| Activités : | Appui logistique et technique, actions de formation, mise à disposition d'une expertise internationale et nationale, équipement des services en matériel adéquat, séminaires d'études, informatisation de l'analyse économique et financière des données recueillies, mise en place d'un tableau de bord permettant de suivre l'évolution de la situation économique. |
| Coût total : | Apports du Gouvernement : 136,77 millions de FCFA approx. 0,23 million de \$ US Contribution du PNUD : 0,45 million de \$ US approx. 264,78 millions de FCFA |

PNUD

| | |
|----------------------------------|---|
| Titre du projet : | Gestion et Planification des Ressources de l'État (Code : PNUD/BKF.86.008) – Phase 1 |
| Structure burkinabè de tutelle : | N/D |
| Durée du projet : | 20 mois (septembre 1990 – juin 1992) |
| Objectifs : | Études et analyses préliminaires nécessaires à la préparation d'une gestion prévisionnelle des ressources humaines. |
| Activités : | Formation spécialisée, reconstruction du fichier central du personnel de l'État par la constitution d'un fichier informatisé. |
| Coût total : | N/D |

PNUD

| | |
|----------------------|---|
| Titre du projet : | Appui à la Modernisation de l'Administration Publique (Code : PNUD/DDES BKF.91.005) – Phase 2 (Continuation de BKF.86.008) |
| Agence d'exécution : | Ministère de la Fonction Publique et de la Modernisation de l'Administration du Burkina Faso (MFPMA) |
| Durée du projet : | 30 mois (juin 1992 – novembre 1994) |
| Objectifs : | Créer une capacité nationale permettant de concevoir, d'impulser et de gérer l'application d'un programme de mise en place d'une administration modernisée tournée vers le développement. |
| Activités : | Assainissement économique et financier, réorganisation de l'appareil administratif aux plans central et régional et rationalisation des méthodes et des techniques de gestion publique. |
| Coût total : | 2,88 millions de \$ US approx. 1 691, 63 millions de FCFA |

CANADA

| | |
|----------------------------------|--|
| Titre du projet : | Programme d'Appui aux Communications Sociales |
| Structure burkinabè de tutelle : | N/D |
| Durée du projet : | N/D |
| Objectifs : | Appuyer le Gouvernement dans l'élaboration et la mise en oeuvre de sa politique nationale de la communication. Renforcer les compétences et les moyens des acteurs (ONG et agences gouvernementales). Favoriser une plus grande participation des populations à leur propre développement. |
| Activités : | Appui technique et financier. |
| Coût total : | 4 millions de \$ CAN approx. 2,89 millions de \$ US approx. 1 700 millions de FCFA |

DANEMARK

| | |
|----------------------------------|--|
| Titre du projet : | Appui à l'Institution du Médiateur du Faso |
| Structure burkinabè de tutelle : | Institution du Médiateur du Faso |
| Durée du projet : | 24 mois (janvier 1996 – janvier 1998) |
| Objectifs : | Contribuer à la consolidation du processus démocratique au Burkina Faso. |

Activités : Appui à la mise en place et au fonctionnement, au cours des deux premières années, de l'Institution du Médiateur du Faso.

Coût total : 1,5 million de KRD
approx. 0,22 million de \$ US
approx. 130,5 millions de FCFA

UNION EUROPÉENNE

Titre du projet : Appui à l'Assemblée Nationale (AN)

Structure burkinabè

de tutelle : Assemblée Nationale (à travers l'Union Interparlementaire)

Durée du projet : 24 mois (août 1995 – août 1997)

Objectifs : Améliorer le fonctionnement de l'Assemblée Nationale

Activités : Stages de formation pour des responsables de l'Assemblée.
Séminaires de formation pour les députés et acquisition d'équipement (matériel informatique et de reportage vidéo).

Coût total : 163,59 millions de FCFA
approx. 0,29 million de \$ US

FRANCE

Titre du projet : Programme de Bonne Gouvernance Économique

Structure burkinabè

de tutelle : Ministère de l'Économie et des Finances

Durée du projet : Succédant à un premier programme de 700 millions de FCFA

Objectifs : Accroître l'efficacité de l'État dans le développement et le renforcement de la bonne gouvernance.

Activités : Renforcer les capacités propres de gestion du Ministère de l'Économie et des Finances afin d'accroître son autonomie fonctionnelle, d'appuyer les réformes permettant d'assainir les finances publiques et de favoriser la croissance économique. Soutien particulier apporté aux administrations des douanes, du trésor et des impôts; à l'élaboration de statistiques économiques et à l'informatisation des administrations économiques et financières.

Coût total : 800 millions de FCFA
approx. 1,36 million de \$ US

B. Démocratie et Décentralisation

CANADA

| | |
|----------------------|--|
| Titre du projet : | Appui au Processus de Décentralisation |
| Structure burkinabè | |
| de tutelle : | Premier ministre via la Commission Nationale de la Décentralisation (CND) |
| Durée du projet : | Avant-projet : 15 mois (1996–1997) |
| Agence d'exécution : | Gestion directe de l'ACDI pour la phase pilote (coopérant) |
| Objectifs : | Contribuer financièrement et techniquement aux activités de la CND et alimenter le dialogue sur la décentralisation. |
| Activités : | Collaboration à la mise en place de plates-formes d'échange sur le projet de société et la participation du Canada au dialogue politique qui l'entoure. Sensibiliser les Burkinabè à des modèles et à des outils de gestion municipale différents. |
| Localisation : | Ouagadougou |
| Coût total : | 0,50 million de \$ CAN approx. 0,36 million de \$ US approx. 212,5 millions de FCFA |

CANADA

| | |
|---------------------------------|---|
| Titre du projet : | Appui au Processus de Décentralisation |
| Structure burkinabè | |
| de tutelle : | Premier ministre via la Commission Nationale de la Décentralisation (CND) |
| Durée du projet : | 4 ans (1997 à 2001) |
| Agence d'exécution principale : | L'Agence d'exécution ainsi que les modalités de gestion pour la seconde phase n'ont pas encore été déterminées. |
| Objectifs : | Appuyer le processus de décentralisation au Burkina Faso. Promouvoir l'extension de la démocratie à la base, favoriser la création des conditions favorables à une prise en charge du développement local et appuyer l'élargissement de la fiscalité locale. |
| Activités : | Économiques : les entités décentralisées maîtrisent leur environnement économique et fiscal. Institutionnelles : les institutions concernées ont accru leurs capacités et leur habileté à anticiper les besoins et à y répondre. Politiques : un meilleur ancrage de la |

démocratie à la base lié par le renforcement de la crédibilité des institutions locales.

Localisation : Ouagadougou
Coût total : 4 millions de \$ CAN
approx. 2,89 millions de \$ US
approx. 1 700 millions de FCFA

CANADA

Titre du projet : Développement Local du Nairobi
Structure burkinabè de tutelle : N/D
Durée du projet : N/D
Objectifs : Contribuer au renforcement politique, social et institutionnel de cette province.
Activités : Appui technique et financier aux organisations et opérateurs du développement local.
Coût total : 5 millions de \$ CAN
approx. 3,61 millions de \$ US
approx. 2 125 millions de FCFA

DANEMARK

Titre du projet : Appui à la Commission Nationale de la Décentralisation – Phase 2
Structure burkinabè de tutelle : Commission Nationale de la Décentralisation (CND)
Durée du projet : 8 mois (août 1996 – mars 1997)
Objectifs : Appuyer l'avancement progressif et concerté du processus de décentralisation.
Activités : En cofinancement avec les partenaires au développement, appuyer la préparation de l'avant-projet de loi d'orientation sur la décentralisation et les activités liées à cette tâche.
Coût total : 1,56 million de KRD
approx. 0,23 million de \$ US
approx. 135,72 millions de FCFA

DANEMARK

| | |
|----------------------------------|---|
| Titre du projet : | Appui au FODECOM et au SAGEDECOM |
| Structure burkinabè de tutelle : | Commission Nationale de la Décentralisation (CND) en collaboration avec le Comité de Gestion du FODECOM et le Comité de Pilotage du SAGEDECOM |
| Durée du projet : | 4 mois (décembre 1996 - avril 1997) |
| Objectifs : | Contribuer à la consolidation du processus de décentralisation et au développement socio-économique local. |
| Activités : | Appui technique et matériel au démarrage de 31 des 33 communes de plein exercice. |
| Coût total : | 4,95 millions de KRD approx. 0,73 million de \$ US approx. 430,65 millions de FCFA |

UNION EUROPÉENNE

| | |
|----------------------------------|---|
| Titre du projet : | Programme d'Appui au Volet Communication de la Commission Nationale de la Décentralisation (CND) |
| Structure burkinabè de tutelle : | Commission Nationale de la Décentralisation (CND) |
| Durée du projet : | 12 mois (décembre 1996 - décembre 1997) |
| Objectifs : | Améliorer la connaissance par la population des enjeux de la décentralisation en milieu rural. |
| Activités : | Théâtre-forum, émissions de radio et de télévision, articles thématiques, ateliers et séminaires d'information et de formation, Groupes de Réflexion et d'Animation (GRA), observatoire de la gouvernance locale, textes législatifs traduits en langues nationales, centre de documentation, voyages d'études. |
| Coût total : | 259 millions de FCFA approx. 0,44 million de \$ US |

UNION EUROPÉENNE

| | |
|----------------------------------|--|
| Titre du projet : | Programme d'Appui à l'Association des Maires du Burkina Faso (AMBF) |
| Structure burkinabè de tutelle : | Association des Maires du Burkina Faso (AMBF) |
| Durée du projet : | 12 mois (juin 1997 - juin 1998) |
| Objectifs : | Renforcer les capacités institutionnelles et techniques de l'AMBF; améliorer les connaissances des membres de l'AMBF en matière de gestion de projets communaux de développement. |
| Activités : | Dotation de matériel didactique et d'un véhicule, aménagement au siège de l'association, conception, reproduction et ventilation de matériel pédagogique concernant la gestion des projets, formation des formateurs, formation des équipes municipales. |
| Coût total : | 61,13 millions de FCFA approx. 0,10 million de \$ US |

RÉPUBLIQUE FÉDÉRALE D'ALLEMAGNE

| | |
|----------------------------------|---|
| Titre du projet : | Appui à la Commission Nationale de la Décentralisation (CND) |
| Structure burkinabè de tutelle : | Commission Nationale de la Décentralisation (CND) |
| Durée du projet : | Pas de durée fixe, mais fonds limités. Experts de courte durée jusqu'à un ensemble de 10 mois. (Le démarrage officiel n'a pas encore été décidé.) |
| Objectifs : | Développer des initiatives de renforcement des ressources humaines et financières des communes pilotes dans le cadre de la décentralisation; former des élus locaux. |
| Activités : | Volet Recherche-Action (meilleure utilisation des recettes des communes), Volet Formation (élaboration d'un programme de formation pour les élus locaux et leurs partenaires (maires, membres du conseil municipal)). |
| Coût total : | 0,93 million de DM approx. 0,53 million de \$ US approx. 310,62 millions de FCFA |

RÉPUBLIQUE FÉDÉRALE D'ALLEMAGNE

| | |
|---------------------|--|
| Titre du projet : | Fonds d'Investissement Communal (FIC) |
| Structure burkinabè | |
| de tutelle : | CNCA |
| Durée du projet : | Prévue pour 30 mois (en cours depuis mai 1997 et mission de 12 mois par un expert qui travaillera sur les structures, procédures et sur l'encadrement du projet dans le milieu – décentralisation) |
| Objectifs : | Promouvoir le développement équilibré des espaces économiques et l'autogestion communale. Contribuer à l'amélioration de la situation économique et sociale de 21 petites communes. |
| Activités : | Financement de projets d'infrastructure et sociaux. |
| Coût total : | 5,5 millions de DM approx. 3,13 millions de \$ US approx. 1 842 millions de FCFA |

FRANCE

| | |
|---------------------|--|
| Titre du projet : | Deux Projets du Fonds d'Aide et de Coopération (FAC) |
| Structure burkinabè | |
| de tutelle : | Divers |
| Durée du projet : | N/D |
| Objectifs : | Renforcement des capacités d'expertise de la Commission Nationale de la Décentralisation (CND). |
| Activités : | Formation des agents administratifs des collectivités locales et des élus; appui à la déconcentration du Ministère des Infrastructures, de l'Habitat et de l'Urbanisme et au Projet d'Appui aux Collectivités Locales (PACL) de ce ministère: appui au projet de quartier de Tanghin (Ouagadougou) et à la Mairie de Bobo-Dioulasso. |
| Coût total : | 1 200 millions de FCFA approx. 2,04 millions de \$ US |

FRANCE

Titre du projet : Programme d'Appui à la Décentralisation
Structure burkinabè
de tutelle : Divers
Durée du projet : Projet prévu pour 1998
Objectifs : N/D
Activités : Une forte composante formation
Coût total : 500 millions de FCFA
approx. 0,85 million de \$ US

PAYS-BAS

Titre du projet : Appui à la Décentralisation Nationale du Burkina Faso
Institution de tutelle : Commission Nationale de la Décentralisation (CND)
Agence d'exécution : SAGEDECOM et FODECOM
Durée du projet : 19 mois (mars 1996 – octobre 1997)
Objectifs : Renforcer le processus de décentralisation afin de promouvoir une démocratie locale et un développement durable.
Activités : Projets d'investissement
Coût total : 721,8 millions de FCFA
approx. 1,23 million de \$ US (Cofinancement : Coopération Suisse, Coopération Canadienne, Coopération Danoise)

II. Démocratie et État de Droit

A. Démocratie, Constitution et Élections

| PNUD | |
|---------------------|---|
| Titre du projet : | Renforcement de la Gouvernance (Code BKF/97/002/A/01/99) |
| Structure burkinabè | |
| de tutelle : | Ministère de l'Administration Territoriale et de la Sécurité (MATS), Commission Nationale d'Organisation des Élections (CNOE) |
| Durée du projet : | 6 mois (avril 1997 – octobre 1997) |
| Objectifs : | Assistance préparatoire visant à appuyer le Gouvernement du Burkina Faso à mener une réflexion sur le rôle de l'État; fournir l'assistance technique nécessaire à l'élaboration d'un plan national de bonne gouvernance et d'un programme d'appui du PNUD. Participer à l'organisation des élections législatives de mai 1997 en contribuant à la formation des agents de la Commission Nationale d'Organisation des Élections (CNOE). |
| Activités : | Organisation d'un atelier pour formateurs à Ouagadougou sur les textes régissant les élections au Burkina (Constitution, Code Électoral, loi portant création de la CNOE), formation des membres des commissions départementales, communales et des bureaux de vote. Organisation des assises nationales sur le rôle de l'État, contribuant au processus de formulation du plan national et du programme d'appui à la gouvernance, organisation d'un atelier de validation du Plan national de gouvernance. |
| Coût total : | Contribution du Gouvernement : 50 millions de FCFA approx. 0,09 million de \$ US Contribution du PNUD : 0,42 million de \$ US approx. 247 millions de FCFA |

FRANCE

Activités : Contribution financière à la tenue de l'ensemble des scrutins électoraux (référendum constitutionnel, présidentielles, législatives et municipales) organisés depuis le début du processus de démocratisation au Burkina Faso.

Coût total : 1 270 millions de FCFA
approx. 2,16 millions de \$ US

FRANCE

Durée du projet : 2 mois (février – mars 1995)

Activités : Prise en charge des élections municipales de 1995

Coût total : 418 millions de FCFA
approx. 0,71 million de \$ US

Élections Législatives du 11 Mai 1997

Le coût des élections législatives du 11 mai 1997, communiqué par la Commission Nationale d'Organisation des Élections (CNOE), a été de 2 853 534 436 FCFA (approx. 4,85 millions de \$ US) (montant révisé).

| RÉPARTITION PAR RUBRIQUE | Coût (montant révisé) | Coût (en %) |
|--|----------------------------------|------------------------|
| Révision des listes électorales | 156 249 904 | 5,5 % |
| Impression des documents électoraux | 885 710 100 | 31,0 % |
| Matériel électoral | 324 333 652 | 11,4 % |
| Moyens de communication | 36 266 780 | 1,3 % |
| Formation des agents chargés du scrutin | 170 329 500 | 6,0 % |
| Personnel chargé des commissions et du scrutin | 423 468 100 | 14,8 % |
| Soutien aux médias | 42 173 200 | 1,5 % |
| Menues dépenses dans les bureaux de vote | 28 173 200 | 1,0 % |
| Fonctionnement des CN, CP, CD et CC | 113 355 000 | 4,0 % |
| Carburant et lubrifiants | 673 475 000 | 23,6 % |
| TOTAL | 2 853 534 436 | 100,0 % |

| RÉPARTITION PAR PARTENAIRE | | |
|-----------------------------------|---|----------------------|
| Partenaire | Rubrique | Montant |
| UE | <i>Impression des documents</i> | 1 000 000 000 |
| Allemagne | <i>Impression des documents</i> | 33 700 000 |
| Belgique | <i>Impression des documents</i> | 163 000 000 |
| Danemark | <i>Matériel électoral: isolements, lampes-tampêtes, encre indélébile, urnes et autre matériel des bureaux de vote</i> | 265 462 920 |
| Canada | <i>Révision des listes électorales; soutien aux médias : acquisition de fournitures diverses pour les médias ainsi que contrôle et formation des médias</i> | 123 900 000 |
| États-Unis | <i>Initiative IFES (assistance technique à la CNOE)</i> | |
| France | <i>Impression des documents électoraux</i> | 300 000 000 |
| Italie | <i>Carburant</i> | 12 000 000 |
| Pays-Bas | <i>Impression des documents électoraux, matériel électoral</i> | 150 000 000 |
| PNUD | <i>Formation des agents chargés du scrutin, carburant</i> | 340 659 000 |
| Finlande | <i>Fonctionnement CNOE/CPOE/CDOE/CCOE</i> | 114 810 552 |
| Suède | <i>Carburant</i> | 20 000 000 |
| Chine | <i>Carburant</i> | 30 000 000 |
| Japon | <i>Carburant</i> | 300 000 000 |
| ACCT | | |
| TOTAL | | 2 853 532 472 |

Le financement des élections législatives du 11 mai 1997 par les partenaires au développement s'est élevé à 2853532472 FCFA (approx. 4,85 millions de \$ US).

DANEMARK

Titre du projet : Appui à l'Organisation des Élections Législatives 1997
Structure burkinabè
de tutelle : La Commission Nationale d'Organisation des Élections (CNOE)
Durée du projet : 9 mois (mars 1997 – décembre 1997)
Objectifs : Contribuer à la consolidation du processus démocratique en assurant la tenue des élections législatives du 11 mai 1997.
Activités : Financement du matériel électoral.
Coût total : 3 millions de KRD
approx. 0,44 million de \$ US
approx. 261 millions de FCFA

DANEMARK

Titre du projet : Appui au Collectif pour l'Observation Indépendante des Élections Législatives du 11 mai 1997
Structure burkinabè
de tutelle : Le Collectif pour l'Observation Indépendante des Élections (COIE)

Durée du projet : 3 mois (avril 1997 – juillet 1997)
Objectifs : Assurer la tenue d'élections libres et transparentes.
Activités : Sensibilisation des populations civiles.
Coût total : 0,41 million de KRD
approx. 0,06 million de \$ US
approx. 35,6 millions de FCFA

UNION EUROPÉENNE

Titre du projet : Appui aux Élections Législatives 1997
Structure burkinabè
de tutelle : Commission Nationale d'Organisation des Élections (CNOE)
Durée du projet : 6 mois (avril 1997 – octobre 1997)
Objectifs : Participer à l'organisation et au déroulement des élections législatives du 11 mai 1997.
Activités : Impression de documents électoraux, matériel électoral, moyens de communication, personnel des commissions de scrutin, soutien aux médias, menues dépenses des bureaux de vote.
Coût total : 1 000 millions de FCFA
approx. 1,7 million de \$ US

CANADA

Autres programmes : Appui au processus électoral :
Financement de la participation à la session internationale de formation aux droits de l'Homme.
Cofinancement de l'atelier international organisé par la Cour Suprême sur les contentieux électoraux.
Formation des journalistes lors des récentes élections législatives.
Appui au Collectif pour l'Observation Libre des Élections.

B. Démocratie et Administration de la Justice

DANEMARK

| | |
|---------------------|---|
| Titre du projet : | Appui à la Cour Suprême du Burkina Faso |
| Structure burkinabè | |
| de tutelle : | La Cour Suprême du Burkina Faso |
| Durée du projet : | 1 semaine (13 mars 1997 – 20 mars 1997) |
| Objectifs : | Contribuer à la consolidation du processus démocratique et à l'édification d'un État de droit. |
| Activités : | Appui à un séminaire international sur le Contrôle et sanctions des opérations électorales par les Hautes juridictions. |
| Coût total : | 0,060 million de KRD approx. 0,009 million de \$ US approx. 5,24 millions de FCFA |

UNION EUROPÉENNE

| | |
|-----------------------|---|
| Titre du projet : | Appui au Pouvoir Judiciaire du Burkina Faso |
| Structure burkinabè | |
| de tutelle : | Ministère de la Justice |
| Démarrage du projet : | En cours d'instruction (mission prévue pour juillet 1997) |
| Coût total : | N/D |

FRANCE

| | |
|---------------------|--|
| Titre du projet : | Appui au Système Judiciaire |
| Structure burkinabè | |
| de tutelle : | Divers |
| Durée du projet : | N/D |
| Objectifs : | Instauration d'une justice moderne, appliquant un ensemble de textes rénovés grâce à l'action de magistrats et des personnels auxiliaires en nombre suffisant, compétents et disposant d'un minimum de moyens pour l'exercice de leurs fonctions. |
| Activités : | Formation initiale et continue des personnels de justice (magistrats, greffiers) avec l'aide de l'École Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM). Modernisation du droit et sa diffusion : appui à la Commission Nationale de Codification, édition et diffusion de plaquettes documentaires sur les droits des justici- |

ables, d'un guide de la famille, d'un code pénal remanié etc.,
équipement des juridictions.
Coût total: 500 millions de FCFA
approx. 0,85 million de \$ US

FRANCE

Titre du projet : Appui à la Justice et à l'Administration Pénitentiaire
Durée du projet : Projet prévu pour 1998
Activités : Formation des personnels
Coût total : 300 millions de FCFA
0,51 million de \$ US

FRANCE

Titre du projet : Appui aux Institutions de l'État de Droit
Structure burkinabè
de tutelle : Divers
Durée du projet : N/D
Objectifs : Appuyer le fonctionnement des institutions démocratiques par la
mise en oeuvre d'un projet FAC.
Activités : Constitution d'un fonds documentaire et d'un centre de repro-
graphie à l'Assemblée Nationale (140 millions de FCFA). Appui à la
Chambre des Représentants (40 millions de FCFA), au Conseil
Économique et Social (30 millions de FCFA) et au Médiateur du
Faso (40 millions de FCFA).
Coût total : 250 millions de FCFA
approx. 0,43 million de \$ US

III. Démocratie et Culture Démocratique

A. *Démocratie et Société Civile*

CANADA

| | |
|----------------------------------|---|
| Titre du projet : | Programme de Promotion de la Démocratie et des Droits de la Personne |
| Structure burkinabè de tutelle : | N/D |
| Agence d'exécution principale : | Centre d'Études et de Coopération Internationale (CECI) |
| Durée du projet : | 5 ans (de 1993 à 1997) |
| Organismes bénéficiaires : | Divers |
| Autres donateurs : | N/D |
| Objectifs : | Contribuer à la promotion de la démocratie et des droits de l'Homme en Afrique, en vue d'un développement durable. |
| Activités : | Appuyer des partenaires canadiens et africains dans la promotion des droits de la personne. Consolider l'État de droit, la société civile et la démocratie participative en supportant techniquement et/ou financièrement ces partenaires et leurs initiatives. |
| Coût total : | 6 millions de \$ CAN approx. 4,34 millions de \$ US approx. 2 550 millions de FCFA |

UNION EUROPÉENNE

| | |
|----------------------------------|---|
| Titre du projet : | Appui au Programme Triennal du Mouvement Burkinabè des Droits de l'Homme et des Peuples (MBDHP) |
| Structure burkinabè de tutelle : | Mouvement Burkinabè des Droits de l'Homme et des peuples (MBDHP) |
| Durée du projet : | 36 mois (janvier 1995 – janvier 1998) |
| Objectifs : | Promotion et défense des droits fondamentaux et des libertés individuelles et collectives de la personne humaine à travers les activités du MBDHP. |
| Activités : | Matériel de reprographie, publication du trimestriel Liberté, publication du Rapport Annuel, confection du matériel promotionnel, organisation du 2e Congrès MBDHP, participation aux sessions de la CADHP. |

Coût total : 60 millions de FCFA
approx. 0,10 million de \$ US
sur un coût total pour le programme triennal de 276 millions de FCFA
approx. 0,47 million de \$ US (Coopération Danoise et Coopération Néerlandaise).

UNION EUROPÉENNE

Titre du projet : Programme sur les Activités Socio-Éducatives de Réinsertion en Milieu Ouvert en Faveur des Enfants et des Jeunes des Rues au Burkina Faso

Structure burkinabè de tutelle : Croix Rouge du Burkina Faso, Ministère des Affaires Sociales et de la Famille (Contractant : Croix Rouge)

Durée du projet : 18 mois (avril 1997 – octobre 1998)

Objectifs : Réinsertion sociale des enfants et des jeunes des rues par une prise en charge adaptée.

Activités : Prise en charge de 150 enfants dans un centre ouvert, alphabétisation et cours pratiques pour enfants, création d'ateliers productifs, sensibilisation des enfants et des parents, création d'une base de données sur les familles et les enfants à risque, sensibilisation de la population.

Coût total : 114,43 millions de FCFA
approx. 0,19 million de \$ US

FRANCE

Titre du projet : Appui à la Société Civile

Structure burkinabè de tutelle : Coopération Française au Burkina Faso

Démarrage du projet : 1996

Objectifs : Soutien à la structuration et au développement de la société civile au Burkina Faso ainsi que l'aide aux populations défavorisées.

Activités : Prise en charge totale ou partielle de petits projets de développement à caractère social dont certains s'inscrivent directement dans l'appui aux droits de l'Homme.

Coût total: 980 millions de FCFA
approx. 1,67 million de \$ US

FRANCE

Titre du projet: Programme de Sécurité Publique et Civile
Structure burkinabè
de tutelle: Divers
Démarrage du projet: 1997
Objectifs: Après la mise en oeuvre de projets d'équipement au profit de la Police Nationale (500 millions de FCFA), de la Gendarmerie Nationale (900 millions de FCFA) et de la Brigade des Sapeurs-Pompiers (600 millions de FCFA), on prévoit le démarrage en 1997 d'un projet de formation de 400 millions de FCFA.
Activités: Transformer l'École Nationale de Police de Ouagadougou en Académie de Police dispensatrice de formation initiale et continue, l'accent devant être mis sur le renforcement de la culture de légalité des forces de police. Renforcer les moyens de l'École Nationale des Sapeurs-Pompiers de Bobo-Dioulasso afin d'accompagner l'implantation de la Brigade des Sapeurs-Pompiers dans les principales villes du Burkina Faso.
Coût total: 400 millions de FCFA
approx. 0,68 million de \$ US

PAYS-BAS

Titre du projet: Appui Institutionnel aux Activités du Mouvement Burkinabè des Droits de l'Homme et des Peuples (MBDHP)
Institution de tutelle: Mouvement Burkinabè des Droits de l'Homme et des Peuples (MBDHP)
Agence d'exécution: Mouvement Burkinabè des Droits de l'Homme et des Peuples (MBDHP)
Durée du projet: 36 mois (juin 1994 – juin 1997)
Objectifs: Promotion des droits de l'Homme et appui institutionnel au MBDHP.
Activités: Projet d'investissement
Coût total: 108 millions de FCFA
approx. 0,18 million de \$ US (Cofinancement: Coopération Danoise, Union Européenne, Coopération Néerlandaise)

DANEMARK

Titre du projet : Appui à la Société des Éditeurs de la Presse Privée, Burkina (SEPP) (No dossier 104.BF.24/7)

Structure burkinabè

de tutelle : N/D

Coût total : 0,28 million de KRD
approx. 0,04 million de \$ US
approx. 24,28 millions de FCFA

DANEMARK

Titre du projet : Appui au Mouvement Burkinabè des Droits de l'Homme et des Peuples (No dossier 104.BF.24/8)

Structure burkinabè

de tutelle : N/D

Coût total : 1,43 million de KRD
approx. 0,21 million de \$ US
approx. 124,78 millions de FCFA (Cofinancement avec l'Union Européenne et les Pays-Bas, sur trois ans)

DANEMARK

Titre du projet : Appui à l'Association DELWENDE (No dossier 104.BF.24/29)

Structure burkinabè

de tutelle : N/D

Coût total : 0,045 million de KRD
approx. 0,007 million de \$ US
approx. 3,97 millions de FCFA

B. Démocratie et Rôle de la Femme

DANEMARK

Titre du projet : Appui à la Convention des Femmes Engagées dans les Partis Politiques (CFEPP) (No dossier 104.BF24/17)

Structure burkinabè
de tutelle : Assemblée Nationale (AN)

Coût total : 0,020 million de KRD
approx. 0,003 million de \$ US
approx. 1,8 million de FCFA

DANEMARK

Titre du projet : Appui à la Fédération des Femmes Burkinabè – Participation au Congrès de l'Alliance Internationale des Femmes (Calcutta) (No dossier 104.BF.24/30)

Structure burkinabè
de tutelle : N/D

Coût total : 0,040 million de KRD
approx. 0,006 million de \$ US
approx. 3,49 millions de FCFA

DANEMARK

Titre du projet : Appui au Comité National de Lutte contre la Pratique de l'Excision

Structure burkinabè
de tutelle : Comité National de Lutte contre la Pratique de l'Excision

Durée du projet : 11 mois (novembre 1996 – juillet 1997)

Objectifs : Contribuer à la diminution de la prévalence de l'excision féminine au Burkina Faso.

Activités : Appuyer tant le Comité National que les Comités Provinciaux de Lutte contre la Pratique de l'Excision en vue d'intensifier les activités de sensibilisation et de formation.

Coût total : 1,78 million de KRD
approx. 0,26 million de \$ US
approx. 154,86 millions de FCFA

DANEMARK

| | |
|----------------------------------|---|
| Titre du projet : | Appui à la Convention des Femmes Politiques du Burkina Faso (CFEP/BF) |
| Structure burkinabè de tutelle : | La Convention des Femmes Politiques du Burkina Faso (CFEP/BF) |
| Durée du projet : | 4 mois (avril 1997 - août 1997) |
| Objectifs : | Promouvoir la participation des femmes aux prises de décision politiques. |
| Activités : | Sensibilisation des femmes à l'occasion des élections législatives du 11 mai 1997. |
| Coût total : | 0,064 million de KRD approx. 0,009 million de \$ US approx. 5,57 millions de FCFA |

PAYS-BAS

| | |
|--------------------------|---|
| Titre du projet : | Bureau de Renforcement des Femmes (BREF) |
| Institution de tutelle : | Bureau de Renforcement des Femmes (BREF), Coopération Néerlandaise |
| Agence d'exécution : | Bureau de Renforcement des Femmes (BREF), Coopération Néerlandaise |
| Durée du projet : | 48 mois (octobre 1994 – octobre 1998) |
| Objectifs : | Stimuler la participation des acteurs à la base, et des femmes en particulier, au processus de planification des actions de développement et appuyer le renforcement institutionnel et organisationnel. |
| Activités : | Projet d'investissement |
| Coût total : | 375,3 millions de FCFA approx. 0,64 million de \$ US |

PAYS-BAS

Titre du projet : Fonds d'Appui à la Créativité Féminine
Institution de tutelle : Coopération Néerlandaise
Agence d'exécution : ONG féminines, agences gouvernementales, institutions de recherches et de formation, bureaux de consultants.
Durée du projet : 36 mois (janvier 1995 – janvier 1998)
Objectifs : Promouvoir l'amélioration de la position de la femme; renforcer l'autonomie des femmes dans les domaines économique, politique, physique et socioculturel.
Activités : Projet d'investissement
Coût total : 234,9 millions de FCFA
approx. 0,40 million de \$ US

PAYS-BAS

Titre du projet : La Lutte contre l'Excision
Institution de tutelle : Comité National de Lutte contre la Pratique de l'Excision
Agence d'exécution : Comité National de Lutte contre la Pratique de l'Excision
Durée du projet : 33 mois (janvier 1995 – octobre 1997)
Objectifs : Sensibilisation aux effets négatifs de l'excision; réduire la pratique de l'excision.
Activités : Projet d'investissement
Coût total : 168 millions de FCFA
approx. 0,29 million de \$ US (cofinancement : Coopération Danoise)

**TABLEAU : APERÇU DES PROGRAMMES D'APPUI
INTERNATIONAL AU DÉVELOPPEMENT DÉMOCRATIQUE**

| DOMAINES ▶ PARTENAIRE ▼ | DÉMOCRATIE ET BONNE GOUVERNANCE | DÉMOCRATIE ET DÉCENTRALISATION | DÉMOCRATIE, CONSTITUTION ET ÉLECTIONS |
|--|---|---|---|
| CANADA | Programme d'appui aux communications sociales 1 700 millions de FCFA 2,89 millions de \$ US | Appui au processus de décentralisation 212,5 millions de FCFA 0,36 million de \$ US Appui au processus de décentralisation 1 700 millions de FCFA 2,89 millions de \$ US Développement local du Nairobi 2 125 millions de FCFA 3,61 millions de \$ US | Appui à l'organisation des élections législatives 1997 123,9 millions de FCFA 0,21 million de \$ US |
| DANEMARK | Appui à l'Institution du Médiateur du Faso 130,5 millions de FCFA 0,22 million de \$ US | Appui à la Commission Nationale de la Décentralisation-Phase 2 135,72 millions de FCFA 0,23 million de \$ US Appui au FODECOM et au SAGEDECOM 430,65 millions de FCFA 0,73 million de \$ US | Appui à l'organisation des élections législatives 1997 261 millions de FCFA 0,44 million de \$ US Appui au Collectif pour l'Observation Indépendante des Élections Législatives du 11 mai 1997 35,6 millions de FCFA 0,06 million de \$ US |
| FRANCE | Programme de bonne gouvernance économique 800 millions de FCFA 1,36 million de \$ US | 2 Projets du Fonds d'Aide et de Coopération 1 200 millions de FCFA 2,04 millions de \$ US Programme d'appui à la décentralisation 500 millions de FCFA 0,85 million de \$ US | Contribution financière à la tenue de l'ensemble des scrutins électoraux 1270 millions de FCFA 2,16 millions de \$ US Prise en charge des élections municipales de 1995 418 millions de FCFA 0,71 million de \$ US Impression des documents électoraux 300 millions de FCFA 0,51 million de \$ US |

| DÉMOCRATIE ET ADMINISTRATION DE LA JUSTICE | DÉMOCRATIE ET SOCIÉTÉ CIVILE | DÉMOCRATIE ET RÔLE DE LA FEMME | TOTAUX |
|---|--|--|---|
| | Programme de promotion de la démocratie et des droits de la personne 2 550 millions de FCFA 4,34 millions de \$ US | | 8 411,4 millions de FCFA 14,31 millions de \$ US |
| Appui à la Cour Suprême du Burkina Faso 5,24 millions de FCFA 0,009 million de \$ US | Appui à la Société des Éditeurs de la Presse Privée 24,28 millions de FCFA 0,04 million de \$ US Appui au Mouvement Burkinabè des Droits de l'Homme et des Peuples 124,78 millions de FCFA 0,21 million de \$ US Appui à l'Association DELWENDE 3 97 millions de FCFA 0,68 million de \$ US | Appui à la Convention des Femmes Engagées dans les Partis Politiques 1,8 million de FCFA 0,003 million de \$ US Appui à la Fédération des Femmes Burkinabè, parti- cipation au Congrès de l'Alliance Internationale des Femmes 3,49 millions de FCFA 0,006 million de \$ US Appui au Comité National de Lutte contre la Pratique de l'Excision 154,86 millions de FCFA 0,26 million de \$ US Appui à la Convention des Femmes Politiques du Burkina Faso 5,57 millions de FCFA 0,009 million de \$ US | 1 710,5 millions de FCFA 2,9 millions de \$ US |
| Appui au système judiciaire 500 millions de FCFA 0,85 million de \$ US Appui à la justice et à l'administration pénitentiaire 300 millions de FCFA 0,51 million de \$ US Appui aux Institutions de l'État de Droit 250 millions de FCFA 0,43 million de \$ US | Appui à la Société Civile 980 millions de FCFA 1,67 million de \$ US Programme de sécurité Publique et Civile 400 millions de FCFA 0,68 million de \$ US | Bureau de Renforcement des Femmes 375,3 millions de FCFA 0,64 million de \$ US Fonds d'Appui à la Créativité Féminine 234,9 millions de FCFA 0,40 million de \$ US La Lutte contre l'Excision 168 millions de FCFA 0,29 million de \$ US | 6 918 millions de FCFA 11,77 millions de \$ US |

Suite de la page précédente

| DOMAINES ► PARTENAIRE ▼ | DÉMOCRATIE ET BONNE GOUVERNANCE | DÉMOCRATIE ET DÉCENTRALISATION | DÉMOCRATIE, CONSTITUTION ET ÉLECTIONS |
|---|---|--|---|
| PAYS-BAS | | Appui à la Décentralisation Nationale du Burkina Faso 721,8 millions de FCFA 1,23 million de \$ US | Impression des documents électoraux, matériel électoral 150 millions de FCFA 0,26 million de \$ US |
| PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DÉVELOPPEMENT (PNUD) | Assistance au Conseil Révolutionnaire Économique et Social 264,78 millions de FCFA 0,45 million de \$ US Appui à la Modernisation de l'Administration Publique : 1 691,63 millions de FCFA 1,18 million de \$ US | | Renforcement de la Gouvernance 247 millions de FCFA 0,42 million de \$ US Formation des agents chargés du scrutin, carburant 340,66 millions de FCFA 0,58 million de \$ US |
| RÉPUBLIQUE FÉDÉRALE D'ALLEMAGNE | | Appui à la CND 310,62 millions de FCFA 0,53 million de \$ US Fonds d'Investissement communal 1 842 millions de FCFA 3,13 millions de \$ US | Impression des documents électoraux 33,7 millions de FCFA 0,057 million de \$ US |
| UNION EUROPÉENNE | Appui à l'Assemblée Nationale 163,59 millions de FCFA 0,28 million de \$ US | Programme d'appui au volet communication de la CND 259 millions de FCFA 0,44 million de \$ US Programme d'appui à l'Association des Maires du Burkina Faso 61,12 millions de FCFA 0,10 million de \$ US | Appui aux élections législatives 1997 1000 millions de FCFA 1,70 million de \$ US |
| TOTAUX | 4 750,5millions de FCFA 8,08millions de \$ US | 9 498,4millions de FCFA 16,15millions de \$ US | 4 179,9millions de FCFA 7,11millions de \$ US |

| DÉMOCRATIE ET ADMINISTRATION DE LA JUSTICE | DÉMOCRATIE ET SOCIÉTÉ CIVILE | DÉMOCRATIE ET RÔLE DE LA FEMME | TOTAUX |
|--|---|---|---|
| | Appui institutionnel aux activités du Mouvement Burkinabè des Droits de l'Homme et des Peuples 108 millions de FCFA 0,18 million de \$US | Bureau de Renforcement des Femmes 375,3 millions de FCFA 0,64 million de \$US Fonds d'Appui à la Créativité Féminine 234,9 millions de FCFA 0,40 million de \$US La Lutte contre l'Excision 168 millions de FCFA 0,29 million de \$US | 1 758 millions de FCFA 2,99 millions de \$US |
| | | | 2 544,07 millions de FCFA 4,33 millions de \$US |
| | | | 2 186,32 millions de FCFA 3,72 millions de \$US |
| | Appui au programme triennal du Mouvement Burkinabè des Droits de l'Homme et des Peuples 60 millions de FCFA 0,10 million de \$US sur un coût total du programme triennal: 276 millions de FCFA 0,47 million de \$US Programme sur les activités socio-éducatives de réinsertion en milieu ouvert en faveur des enfants et des jeunes des rues au Burkina Faso 114,43 millions de FCFA 0,19 million de \$US | | 1 658,4 millions de FCFA 2,82 millions de \$US |
| 1 055,2 millions de FCFA 1,79 million de \$US | 4 758,5 millions de FCFA 8,05 millions de \$US | 938,4 millions de FCFA 1,59 million de \$US | 25 186,7 millions de FCFA 42,83 millions de \$US |

Sous la direction de:

M. Roel von Meijenfeldt, Directeur des Programmes, International IDEA.

M. Carlos Santiso, Administrateur de Programme, International IDEA.

Dr René Otayek, Centre d'Études de l'Afrique Noire (CEAN), Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS), France. Consultant pour International IDEA.

Ont contribué à ce rapport et participé au Dialogue:

Membres du Groupe de Contact de International IDEA au Burkina Faso:

Mme Haridiata Dakoure de nationalité burkinabè, est diplômée de la Faculté de Droit de l'École Nationale de la Magistrature (Licence) de Paris (France) en 1973. Elle occupe le poste de Directrice générale de l'École Nationale d'Administration et de Magistrature à Ouagadougou depuis 1994. Elle a également travaillé en tant qu'inspecteur d'État à l'Inspection Générale d'État (1988–1994), conseillère à la Cour Suprême (1985–1988), Vice-présidente de la Cour d'Appel et Présidente de la Chambre d'Accusation (1983–1985), Présidente du Tribunal du Travail de Ouagadougou (1982–1983) et Vice-présidente du Tribunal de 1^{re} Instance de Ouagadougou (1975–1980).

En outre, Mme Dakoure est membre élu du Conseil Supérieur de la Magistrature, membre du Mouvement Burkinabè des Droits de l'Homme et des Peuples, du Groupe d'Études et de Recherches sur la Démocratie et le Développement Économique et Social (GERDDES/Burkina), Présidente de l'Association des Femmes Juristes du Burkina (AFJB) et membre du Comité National de suivi des conclusions et recommandations de la IV^e Conférence Mondiale sur les Femmes.

M. François Tambi Kabore, de nationalité burkinabè, est Assistant Représentant Résident au PNUD Ouagadougou. Il est diplômé de l'Université de Dakar, Faculté des Sciences Économiques et Juridiques (Maîtrise) et du Centre d'Études Financières, Économiques et Bancaires de Paris. M. Kabore a occupé successivement les postes suivants au sein de l'Administration Publique: Directeur de la Programmation du Développement (Ministère du Plan et de la Coopération) et Directeur des Études et des Stages à l'École Nationale d'Administration et de la Magistrature. Il a également servi comme administrateur dans des institutions régionales (CILSS, CEAO, BCEAO, Conseil de l'Entente) et dans plusieurs sociétés d'État.

Dr Amidou Ouedraogo, de nationalité burkinabè, est diplômé de l'Institut d'Études Politiques de Paris et du Centre d'Études Financières, Économiques et Bancaires de Paris. Il est également Docteur ès Lettres (3e cycle) de l'Université de Paris - Sorbonne.

Entré dans les services diplomatiques de son pays, Dr Ouedraogo a notamment occupé, entre 1978 et 1988, les fonctions de Directeur de la Coopération Internationale au Ministère du Plan et de la Coopération et au Ministère des Affaires Étrangères. Il a à ce titre pris part, en qualité de représentant de son pays, à diverses Conférences Internationales et sessions de l'Assemblée Générale des Nations Unies. Il a également assuré pendant plusieurs années l'enseignement des relations internationales au Centre Interafricain d'Étude en Radio Rurale de Ouagadougou (CIERRO).

Dr Ouedraogo est actuellement Administrateur de programmes au PNUD, chargé des questions de lutte contre la pauvreté et du développement des secteurs sociaux.

Mme Amina Ouedraogo, Mme Amina Ouedraogo, de nationalité burkinabè, est diplômée de l'École Nationale de la Magistrature (1977–1979, Section Internationale Paris - France) et possède une Licence (1976) et une Maîtrise (1977) en Droit (Université d'Aix-en-Provence France).

Mme Ouedraogo est Vice-présidente de la Cour Suprême et conseillère à la Chambre Judiciaire de la Cour Suprême depuis février 1992. Elle a occupé plusieurs postes à de nombreux échelons de la justice: elle a été membre de la Chambre Constitutionnelle de la Cour Suprême (1991–1992) et conseillère à la Haute Cour Judiciaire (1987–1991) de même qu'elle a exercé diverses fonctions au Ministère de la Justice (1983–1987). Au Tribunal de 1^{ière} Instance de Ouagadougou, elle a occupé le poste de juge d'instruction (1981–1983) et de substitut du Procureur de la République (1979–1981). Elle a aussi été membre de la Commission Nationale de Codification (1984–1990).

Mme Ouedraogo a assisté et participé à plusieurs séminaires et conférences sur les droits de la personne, l'État de droit et l'indépendance de la magistrature en Afrique de l'Ouest, la démocratie et le développement ainsi que sur l'intégration régionale et le statut, le droit et les devoirs de la femme. En outre, elle a participé au contrôle des élections présidentielles, législatives et municipales au Burkina Faso.

Mme Ouedraogo est membre de plusieurs organisations telles que le Mouvement Burkinabè des Droits de l'Homme et des Peuples, de l'Association des Femmes Africaines face au SIDA (AFAFSI) et la Commission Nationale de Lutte contre toutes les Discriminations faites aux femmes (CONALDIS). Elle est également membre du Comité de suivi des résolutions et recommandations de la IV^e Conférence Mondiale des Femmes, qui s'est tenue à Beijing, et membre fondateur de l'Association des Femmes Juristes du Burkina (AFJB). Elle a également été consultante pour la Commission Économique d'Afrique des Nations Unies.

M. Halidou Ouedraogo, de nationalité burkinabè, est magistrat ; il a occupé plusieurs postes à de nombreux échelons de la justice au Burkina Faso : juge de section de Gaoua (1979), Président du Tribunal d'Instance de Fada N'Gourma (1981), Président de la Cour d'Appel de Ouagadougou (1983), président des Tribunaux Populaires de la Révolution (1984) et Président de la Chambre Administrative de la Haute Cour d'État et de la Cour Suprême (1988).

Suspendu le 28 janvier 1985 de ses fonctions de magistrat, radié du corps de la magistrature pour délit d'opinion (on a reproché à M. Ouedraogo d'entraver la marche de la révolution en quittant les Tribunaux Populaires de la Révolution et en faisant des déclarations sur les violations de l'indépendance de la magistrature et les droits de l'Homme). Il a été réhabilité et nommé conseiller juridique à la présidence du Faso en octobre 1987, après la mort du président Thomas Sankara.

M. Ouedraogo a aidé à de nombreuses réformes dans le domaine institutionnel (judiciaire et parlementaire).

Secrétaire général et membre fondateur du syndicat autonome des magistrats burkinabè de 1983 à 1990, il a poursuivi ses activités militantes dans le processus de démocratisation en cours au Burkina Faso, en créant avec de nombreux autres Burkinabè le Mouvement Burkinabè des Droits de l'Homme et des Peuples (MBDHP) en 1989 et l'Union Interafricaine des Droits de l'Homme (UIDH) en 1992.

M. Ouedraogo est expert consultant des Nations Unies dans le domaine des droits de l'Homme. L'Afrique doit à son organisation un engagement certain sur le terrain pour l'amélioration des droits humains.

M. Filiga Michel Sawadogo, de nationalité burkinabè, est Agrégé des Facultés de Droit, Professeur titulaire, ancien Doyen de la Faculté de Droit et de Science Politique, membre de la Chambre Constitutionnelle de la Cour suprême et, depuis deux ans, Recteur de l'Université de Ouagadougou.

Il a participé aux travaux de nombreuses commissions ayant une grande portée juridique, par exemple la Commission Nationale de Codification, la Commission Nationale pour l'Intégration, la Commission Nationale d'Harmonisation du Droit des Affaires et la Commission Constitutionnelle.

Spécialiste en droit privé, M. Sawadogo s'est intéressé à beaucoup de domaines du droit. Outre l'ouvrage paru en 1991 sur la fiscalité burkinabè, l'auteur a publié de nombreux articles traitant, entre autres, des entreprises publiques, de la privatisation, des entreprises en difficulté, du Code des Personnes et de la Famille, des droits de l'homme et de questions liées à la constitution et à la démocratie.

M. Raogo Antoine Sawadogo, de nationalité burkinabè, est diplômé de l'Institut Linguistique de Paris III - France (DEA) et de l'Institut de Documentation, Paris VIII - France (DESS). Il a également une Maîtrise et une Licence Linguistique de l'Université de Ouagadougou. Il poursuit par ailleurs ses études de doctorat en ethno-linguistique.

Après 15 ans d'expérience professionnelle, dont 10 dans le secteur privé et 5 dans le secteur public, M. Sawadogo occupe actuellement le poste de Président de la Commission Nationale de la Décentralisation (CND). Il a également occupé les postes de Ministre de l'Administration Territoriale, de Député de l'Assemblée des Députés du Peuple et de directeur de la Formation des Six-S International.

En dehors de ses activités professionnelles, M. Sawadogo est aussi membre fondateur de l'Association Burkinabè de Sport pour Handicapés et Inadaptés Sociaux (ABU-SHIS), membre fondateur et Secrétaire Général de l'Association "Être comme les autres" (ECLA), Secrétaire Général de la Fédération des Unions des Groupements NAAM (FUGN), Président du Conseil d'Administration du SAILD et membre du Conseil d'Administration du Centre de Formation pour l'Afrique Francophone (CFAF : Bobo)

M. Sawadogo a été consultant pour les organismes suivants : FAO/Abidjan, ENDA Tiers-Monde/Croix Rouge, Bureau de suivi des ONG/BF, IRED, BIT, Ministère de l'Action Coopérative Paysanne, GTZ sur le développement participatif, organisationnel et local, etc.

M. Sawadogo a obtenu la distinction honorifique d'Officier de l'Ordre National du Mérite du Burkina Faso le 11 décembre 1995.

Experts Internationaux :

Me Grâce Antonia Benoîte Adamon est de nationalité béninoise. Mme Adamon est titulaire d'une Licence (1976) et d'une Maîtrise (1977) de la Faculté de Droit Privé de l'Université de Paris II (Assas), d'un diplôme (DEA) en Droit africain de l'Université de Paris (Panthéon, 1978) et du CAPA de l'Université de Paris II (Assas, 1977).

Mme Adamon a été professeur de Droit à l'Institut des Droits de l'Homme (IDH) (1993-1995); elle est avocate au Barreau de Cotonou depuis 1993. Elle a aussi été Garde des Sceaux - Ministre de la Justice du Bénin (1995-1996).

Dans les années 1994-1995, elle a occupé les postes suivants: Présidente et Fondatrice de l'Association des Femmes Juristes du Bénin (AFJB), Vice-présidente de l'Institut des Droits de l'Homme: La démocratie au quotidien (ONG), membre du Conseil d'Administration du Centre d'Étude de la Famille Africaine (CEFA) à Nairobi (Kenya), membre du Comité Consultatif des Femmes de l'Association Béninoise pour la Promotion de la Famille (ABPF) à Bénin, membre du Bureau de la Fédération

Internationale des Femmes de Carrière Juridique (FIFCJ), Secrétaire Générale Adjointe du Réseau International des Cliniques Juridiques. Elle a également, entre 1991 et 1992, été membre du Haut Conseil de la République du Bénin siégeant en qualité de Cour Constitutionnelle et premier rapporteur de la Cour Constitutionnelle. De 1990 à 1991 elle a été membre du Présidium de la Conférence Nationale des Forces Vives du Bénin, membre du Haut Conseil de la République du Bénin et Présidente de la Commission des Lois de l'Administration Territoriale, de la promotion des Droits de l'Homme et de la Supervision des élections du Haut Conseil de la République du Bénin.

Mme Adamon a publié un guide juridique pour la femme béninoise (ONG, AFJB). Elle a aussi publié des études et participé à de nombreuses conférences sur les droits de l'enfant de même qu'elle a pris part à plusieurs études sur le droit, le rôle de la femme, la violence contre la femme et les droits du prisonnier. En outre, elle a participé à des missions d'observation et a été consultante auprès de la Banque Mondiale, du Fonds des Nations Unies pour la Population (FNUAP), de l'Agence de Coopération Culturelle et Technique (ACCT), de l'Association Béninoise pour la promotion de la Famille (ABPF), ainsi que du Ministère de la Justice et du PNUD - Bénin.

Mme Adamon a obtenu le titre honorifique de Commandeur de l'Ordre National du Bénin en 1995.

Dr Falilou Diallo est de nationalité sénégalaise. Il détient une Licence d'Histoire de l'Université de Dakar (1979), une Maîtrise (1980) et un DEA (1981) en Histoire de l'Université de Paris - Sorbonne. En outre, il possède un Diplôme d'Études Supérieures de 3e cycle en Science Politique - Relations Internationales de l'Université de Paris - Sorbonne (1982). En 1983, M. Diallo a obtenu un Doctorat en Histoire, sur le thème Histoire du Sénégal au 20e siècle, de l'Université de Paris - Sorbonne.

Entre les années 1981 et 1985, Dr Diallo a été enseignant en sciences humaines et lettres dans des collèges d'enseignement public de la région parisienne (France). Il a été Président de l'Association pour la Recherche Africaniste (CAURI) (1982-1984), Coordinateur du Centre Régional de Recherche et de Documentation (CREDEC) (1984-1990), conseiller technique au Cabinet du Ministre d'État - Maître A. Wade, Sénégal (1991-1992), conseiller politique de Maître A. Wade, Sénégal (1992-1994) et, depuis mars 1995, il est conseiller spécial aux Affaires Politiques Africaines de M. Wade.

Dr Diallo a publié plusieurs études dont, entre autres, Le Sénégal sous Vichy 1940-1943 et Histoire du Sénégal de la Conférence de Brazzaville à la Fondation du Bloc Démocratique Sénégalais, 1944-1948. Entre 1990 et 1995, il a aussi publié trente articles sur la démocratie, l'Afrique et les droits de l'Homme.

Dr Oumar Barou Makalou est de nationalité malienne. Il est économiste indépendant et Président du Centre d'Études et de Recherches sur la Démocratie, l'Économie et le Développement Social (CERDES), Bamako (Mali). M. Makalou possède un Doctorat d'État en économie de l'Université de La Sorbonne - Paris (1970). Il est aussi diplômé en économie (1968) et en droit (économie politique) (1960) de l'Université de La Sorbonne - Paris. Il a par ailleurs obtenu le diplôme IEDES de la Faculté d'Études du Développement Économique et Social de l'Université de La Sorbonne - Paris (1960), un Certificat de Macro-Économie de l'Institut du FMI - Washington DC (1969) et un Certificat du Centre d'Études Pratiques de la Négociation Internationale (1994) (CASIN) de Genève - Suisse.

Dr Makalou a, entre 1992 et 1994, été conseiller auprès du Président du Mali et du président de la Chambre de Commerce de l'Industrie du Mali. Il a également été Directeur adjoint et conseiller au FMI entre 1977 et 1992. Antérieurement, il a assumé diverses responsabilités au Mali: Directeur de Cabinet du Président du Mali et Président de la Banque Centrale du Mali (1973-1977), Directeur Général de la Coopération Internationale du Mali (1971-1973), Directeur Général des finances, des banques et des assurances du Ministère des Finances du Mali (1968-1971), expert-comptable de l'État (1962-1968), Directeur Général des taxes, des crédits et des investissements au Ministère des Finances du Mali et Président de la Banque Nationale du Développement Économique du Mali (1960-1962), Enfin, entre 1956 et 1960, Dr Makalou a été Inspecteur des Finances au Ministère des Finances français.

Dr Makalou a publié plusieurs études, notamment: La Démocratie et les programmes d'ajustement structurel (1994), L'impact de la corruption sur la Démocratie (1994), ainsi que divers articles sur les conséquences de la dévaluation du FCFA (1994).

Dr Makalou est Chevalier de l'Ordre National (Mali), Officier de l'Ordre National du Mérite (France) et Grand Officier de l'Ordre National du Mérite (République Fédérale d'Allemagne).

Dr René Otayek, de nationalité française, est politologue et sociologue. Il est titulaire, depuis 1992, de l'Habilitation à diriger des recherches de l'Université Bordeaux-Montesquieu. Ce titre fait suite à un cursus universitaire incluant notamment un Doctorat de Troisième Cycle de l'Université de Bordeaux-Montesquieu (1980), un Diplôme d'Études Approfondies du Centre d'Étude d'Afrique Noire (CEAN) de l'Institut d'Études Politiques de Bordeaux (1978) et le Diplôme de l'Institut d'Études Politiques de Bordeaux (1977).

Dr Otayek a été Chargé de Recherche à la Fondation Nationale des Sciences Politiques (FNSP, France) de 1980 à 1986. Depuis 1986, il est Chargé de Recherche au Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS, France). En poste au Centre ORSTOM de Ouagadougou de janvier 1995 à juin 1997, il y a dirigé un programme de

recherche sur les dynamiques urbaines, la décentralisation et la société civile. Dr Otayek est également conférencier en science politique à l'Institut d'Études Politiques de Bordeaux et au Département de Sociologie de l'Université de Bordeaux-Victor Segalen. Il a été chargé d'un cours d'histoire des idées politiques à l'École Internationale de Science Politique de l'Université de Katowice (Pologne). Il a enfin été Rédacteur en Chef de la revue »Politique Africaine« de 1989 à 1992.

Auteur de nombreuses publications sur les systèmes politiques africains et sur la sociologie des religions en Afrique noire, Dr Otayek travaille actuellement aux transitions démocratiques et à la bonne gouvernance en Afrique, au regard notamment du caractère plural des sociétés africaines, sur le plan ethnique et religieux en particulier. Il s'intéresse en outre aux processus de décentralisation et au développement institutionnel dans les pays africains. Il a été observateur international indépendant aux élections législatives burkinabè du 24 mai 1992. Dr Otayek a publié, entre autres, *Le Burkina Faso entre révolution et démocratie (1983–1993)* (1996), *Burkina Faso: Between Feeble State and Total State, the Swing Continues* (1989) et *The Democratic Rectification in Burkina Faso* (1992) – *Burkina Faso: La Rectification démocratique* (1992).

Dr Filip Reyntjens, de nationalité belge, possède une Licence en Droit de l'Université d'Anvers (1975), un Master en Droit de l'Université de Londres (1979) et un Doctorat en Droit de l'Université d'Anvers (1983). Il est Professeur de Droit et Sciences Politiques à l'Université d'Anvers, Institut de Politique et de Gestion du Développement, et enseigne également le Droit et les Affaires Politiques Africaines aux Universités de Louvain et de Bruxelles (U.L.B.). Dr Reyntjens est spécialiste de l'Afrique sub-saharienne; sa recherche porte surtout sur la région des Grands Lacs, en particulier du Rwanda et du Burundi.

Dr Reyntjens est par ailleurs Président du Centre d'Études et de Documentation Africaines (CEDAF), Vice-président de la "International Third World Legal Studies Association" (New York), l'Association Internationale des Études de Droit dans le Tiers Monde, et Vice-recteur de l'Université de Mbuji-Mayi (République Démocratique du Congo).

Dr Reyntjens a agi comme conseiller pour de nombreuses institutions et projets, parmi lesquels la création de la Faculté de Droit de l'Université du Rwanda (1976–1979), la rédaction de la Constitution du Rwanda (1978) et de l'Éthiopie (1992), Amnistie Internationale (1983–1991) et le Ministère des Affaires Étrangères de Belgique (1986–1989).

Dr Reyntjens a publié de nombreux ouvrages, rapports et articles. Ses derniers ouvrages sont: *L'Afrique des Grands Lacs en crise. Rwanda* (Paris, 1994); *Burundi. Breaking the Cycle of Violence* (Londres, 1995); *Rwanda. Trois Jours qui ont fait Basculer l'Histoire* (Bruxelles et Paris, 1996) et *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 1996–1997* (Paris, 1997).

Pour International IDEA :

Me Adama Dieng, de nationalité sénégalaise, est diplômé du Centre de Formation et de Perfectionnement Administratifs (1973) et du Centre de Recherches de l'Académie de Droit International de La Haye (1980).

Me Dieng est Secrétaire Général de la Commission Internationale de Juristes (CIJ) depuis 1990. Entre 1989 et 1990, il en était Secrétaire Exécutif. Antérieurement, il a exercé de nombreuses responsabilités, parmi lesquelles celles de conseiller juridique pour l'Afrique de la CIJ (1982-1989), Greffier de la Cour Suprême du Sénégal (1976-1982) et Greffier du Tribunal Régional de Tambacounda ainsi que du Tribunal du Travail de Kaolack (1973-1976).

Me Dieng est, entre autres, membre du Conseil de Direction de l'Institut International pour la Démocratie et l'Assistance Électorale, International IDEA, membre de la Commission Académique sur les Migrations de l'Institut International de Droit Humanitaire, Président honoraire du Centre Africain pour les Études sur les Droits de l'Homme et la Démocratie et membre du Conseil d'Administration de l'Institut International René Cassin.

Me Dieng est par ailleurs conférencier en droit international des droits de l'Homme et en droit international humanitaire. Il est expert-consultant de nombreuses institutions internationales telles que les Nations Unies, l'UNESCO, le CICR, l'Union Européenne, la Fondation Ford ou encore l'Agence Suédoise de Coopération Internationale (ASDI). Il a été expert indépendant pour Haïti, nommé par le Secrétaire Général des Nations Unies.

Enfin, Me Dieng a publié de nombreux ouvrages, articles et rapports sur le droit international des droits de l'Homme et le droit international humanitaire.

M. Roel von Meijenfeldt, de nationalité néerlandaise, a une formation de politologue. Il a obtenu un Master en Sciences Politiques de l'Université Libre de Amsterdam en 1972.

M. von Meijenfeldt a exercé de nombreuses responsabilités aux Pays-Bas : Président du Comité Néerlandais pour les Affaires Internationales de la Jeunesse, avant d'intégrer la Confédération Syndicale Néerlandaise, et chargé des programmes d'éducation civique en relation avec la globalisation des marchés. Il a ensuite été nommé directeur adjoint de l'Organisation Nationale pour l'Éducation de la Jeunesse des Pays-Bas.

Entre 1984 et 1988, M. von Meijenfeldt a été le représentant régional pour l'Afrique Australe de l'Agence Néerlandaise de Coopération Internationale, basée à Harare - Zimbabwe. En 1988, M. von Meijenfeldt a été nommé Secrétaire Général du Comité de Liaison des ONG à Bruxelles, un réseau européen d'organisations non gouvernementales (ONG) créé afin de mettre en oeuvre le Programme Spécial de la Commission

Européenne visant à l'éradication de l'Apartheid et l'appui à la transition vers la démocratie de l'Afrique du Sud et de la Namibie. Entre 1993 et 1996, il a été conseiller indépendant pour les institutions de l'Union Européenne, ainsi que pour les organisations de la société civile, dans le domaine de la démocratie et du développement. Il a rédigé, pour la Commission Européenne, l'étude sur le "Développement de la Démocratie".

M. von Meijenfeldt est Directeur des Programmes de Renforcement des Capacités de l'Institut International pour la Démocratie et l'Assistance Électorale, International IDEA, depuis mars 1996.

M. Carlos Santiso, de nationalité française et d'origine espagnole, est diplômé en Sciences Politiques et Relations Internationales de l'Institut d'Études Politiques de Paris (1993). En 1992, il a mené des recherches sur le processus de démocratisation en Espagne, à l'Université Complutense de Madrid. Il possède également un Certificat d'Études Européennes de l'Institut d'Études Européennes de Columbia University (1995) et un Master en Politique Économique Internationale de la School of International and Public Affairs de Columbia University (1995).

M. Santiso a assumé différentes responsabilités, en tant que stagiaire, au Bureau de la Diplomatie Préventive et du Maintien de la Paix du Département des Affaires Politiques des Nations Unies (1994), à la Délégation de la Commission de l'Union Européenne auprès des Nations Unies (1995) et auprès du Représentant Permanent de la Fondation du Rotary International auprès des Nations Unies (1995). En 1996, M. Santiso a été assigné au Service de Presse du Premier ministre français. Il a par ailleurs été consultant externe en analyse des politiques macro-économiques au Bureau d'études économiques et financières de DELTA Finance (1995-1996).

M. Santiso est Administrateur de Programme à l'Institut International pour la Démocratie et l'Assistance Électorale, International IDEA, depuis août 1996.

Ont participé au Dialogue:

M. Lambert Alexandre Ouedraogo, Conseiller des Affaires Étrangères, Point Focal de International IDEA, Ministère des Affaires Étrangères du Burkina Faso.

Mme Monique Ilboudo, Université de Ouagadougou.

M. Paul Kiemde, Juriste, Université de Ouagadougou.

M. Augustin Loada, Politologue, Université de Ouagadougou.

M. Édouard Ouedraogo, Président du GERDDES Burkina Faso, Directeur de Publication de l'Observateur.

M. Tolé Sagnon, Confédération Générale des Travailleurs du Burkina (CGTB).

Ont collaboré au rapport :

M. José María Astorkia, Conseiller Technique, Direction des Processus Électoraux, Direction Générale de la Politique Intérieure, Ministère de l'Intérieur, Espagne.

Dr Costantinos Tesfu-Berhe, Directeur du Centre pour l'Environnement Humain (CEH), Éthiopie.

M. Ron Gould, Conseiller Senior, International IDEA; Directeur Général Adjoint des Élections, Élections Canada, Canada.

M. Ben Reilly, Administrateur de Programme, International IDEA.

Dr Javier Santiso, Chargé de Recherches, Centre d'Études et de Recherches Internationales (CERI) de la Fondation Nationale des Sciences Politiques (FNSP); Professeur à l'Institut d'Études Politiques de Paris, France.

- P. ANYANG' NYONG'O. *Institutionalization of Democratic Governance in Sub-Saharan Africa*. Maastricht, Pays-Bas: ECDPM Working Paper no. 36, juin 1997.
- C. AKE. *Democracy and Development in Africa*. Washington, DC: The Brookings Institution, 1996.
- H. ASCHE. *Le Burkina Faso contemporain. L'expérience d'un auto-développement*. Paris: L'Harmattan, 1994.
- A. S. BALIMA. *Genèse de la Haute-Volta*. Ouagadougou, Burkina Faso: Presses africaines, 1970.
- BANQUE MONDIALE, Burkina Faso. *Memorandum économique*, Bureau régional pour l'Afrique, Département du Sahel, Rapport no 7594 BUR, décembre 1989.
- J. F. BAYART. *L'État en Afrique. La politique du ventre*. Paris: Fayard, 1989.
- COMMISSION NATIONALE DE LA DÉCENTRALISATION – USAID. *Décentralisation et capacités institutionnelles*. Atelier régional. Ouagadougou, Burkina Faso, 19–21 novembre 1996.
- L. DIAMOND. *Promoting Democracy in the 1990s: Actors and Instruments, Issues and Imperatives*. Report to the Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict, décembre 1995.
- ENAM de Ouagadougou, Université de Perpignan, IEP de Toulouse. *Administration et développement au Burkina Faso*. Toulouse, France: Presses de l'IEP de Toulouse, 1987.
- P. ENGLEBERT. *La révolution burkinabè*. Paris: Éditions L'Harmattan, 1986.
- FRIEDRICH EBERT STIFTUNG. *Le rôle des commissions électorales indépendantes: expériences en Afrique de l'Ouest*. Bamako, Mali: IAD, CERDES et Friedrich Ebert Stiftung, 1996.
- J. O. IHONVBERE. *Africa: An Overview of the Crisis of Democratic Transitions*. Article non publié préparé pour la Troisième Conférence Internationale sur les Démocraties Émergentes ou Rétablies. Bucarest, 2–4 septembre 1997.
- INTERNATIONAL FOUNDATION FOR ELECTION SYSTEMS. *Support to the Electoral Process of Burkina Faso*. Washington, DC: IFES, 1997.

INTERNATIONAL IDEA.

- *Report of the Round Table on National Capacity-Building for Democracy*. Stockholm, Suède: International IDEA, février 1996.
 - *International Election Observation: Lessons Learnt*. Stockholm, Suède: International IDEA, octobre 1996.
 - *Democracy in Romania*. Stockholm, Suède: International IDEA, Capacity-Building Series 1, mai 1997.
 - *Consolidating Democracy in Nepal*. Stockholm, Suède: International IDEA, Capacity-Building Series 2, juin 1997.
 - *La Démocratie au Burkina Faso, Rapport de Synthèse*. Stockholm, Suède: International IDEA, Capacity-Building Series 3, octobre 1997.
 - *Voter Turnout from 1945 to 1997: A Global Report on Political Participation*. Second Edition. Stockholm, Suède: International IDEA, septembre 1997.
 - *The International IDEA Handbook of Electoral System Design*. Stockholm, Suède: International IDEA, Handbook Series, août 1997 (à paraître en français en 1998).
 - *Code of Conduct for the Ethical and Professional Discharge of Election Observation Activities*. Stockholm, Suède: International IDEA, Code of Conduct Series 1, octobre 1997 (à paraître en français en janvier 1998).
 - *Code of Conduct for the Ethical and Professional Discharge of Election Administration Activities*. Stockholm, Suède: International IDEA, Code of Conduct Series 2, octobre 1997 (à paraître en français en janvier 1998).
- M. IZARD. *Introduction à l'histoire des royaumes mossi*. Paris/Ouagadougou: CNRS/CVRS, 1970.
- P. KIEMDE. "Le bicaméralisme en Afrique et au Burkina Faso." *Revue Burkinabè de droit*, 21, janvier 1992.
- P. LABAZEE. *Entreprises et entrepreneurs du Burkina Faso*. Paris: Karthala, 1988.
- H. LINGNAU. *Democratization Processes in Developing Countries and Options for Democratization Assistance by Political Foundations*. Maastricht, Pays-Bas: ECDPM Working Paper no. 33, juin 1997.
- A. LOADA et R. OTAYEK. "Les élections municipales du 15 février 1995 au Burkina Faso". *Politique africaine*, 58, juin 1995, pp. 135-142.
- C. LOQUAL. *The Europeanisation of Development Assistance: Coordination, Complementarity, Coherence*. ECDPM Working Paper no. 13, octobre 1996.

- C. MONGA. "Eight Problems with African Politics". *Journal of Democracy*, 8 (3), juillet 1997, pp. 156–170.
- OCDE-CAD.
- Rapport Final du Groupe de Travail sur le Développement Participatif et la Bonne Gouvernance. Paris: OCDE, 1997.
 - Principes Directeurs du CAD sur les Conflits, la Paix et la Coopération Internationale. Paris: OCDE, 1997.
 - DAC Expert Group on Aid Evaluation. *Evaluation of Programs Promoting Participatory Development and Good Governance*. Synthesis Report. Paris: OCDE, 1997.
- R. OTAYEK.
- "Burkina Faso: la Rectification Démocratique", *Studia Africana*, 3, février 1992, pp. 11–26.
 - "The Democratic Rectification in Burkina Faso", in A. Hughes, ed. *Marxism's Retreat from Africa*. Londres: Frank Cass, 1992.
 - "Burkina Faso: Between Feeble State and Total State, the Swing Continues". Dans: D.B. CRUISE O'BRIEN, J. DUNN and R. RATHBIONE, eds. *Contemporary West African States*. Cambridge: Cambridge University Press, 1989, pp. 13–30.
 - éd. "Retour au Burkina", *Politique africaine*, no 33, mars 1989.
 - "Le Burkina Faso", *Politique africaine*, no 20, décembre 1985.
- R. OTAYEK, F.M. SAWADOGO et J.P. GUINGANE. *Le Burkina entre révolution et démocratie (1983–1993)*. Paris: Éditions L'Harmattan, 1996.
- B. L. OUEDRAOGO. *Entraide villageoise et développement. Groupements paysans au Burkina Faso*. Paris: Éditions L'Harmattan, 1990.
- A. PRZEWORSKI et al. *Sustainable Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.
- K. SANDIWIDI. *Les droits fondamentaux et leur protection dans la Constitution du 2 juin 1991*. Manuscrit non publié, 65 p.
- J. SANTISO. "La démocratie incertaine. La théorie des choix rationnels et la démocratisation en Amérique latine". *Revue française de science politique*, 43 (6), décembre 1993.
- C. SAVONNET-GUYOT. *État et société au Burkina. Essai sur le politique africain*. Paris: Karthala, 1986.

- F. M. SAWADOGO. *Les mécanismes du contrôle des élections par la Cour Suprême*, Communication au séminaire international sur le thème Contrôle et sanction des opérations électorales par les Hautes juridictions. Ouagadougou, 17–21 mars 1997, 31 p.
- P. SCHMITTER et J. SANTISO. “Three Temporal Dimensions to the Consolidation of Democracy”. *International Political Science Review*, Special Issue on Democracy and Time (à paraître).
- G. TARRAB et C. COENE. *Femmes et pouvoir au Burkina Faso*. Paris : L'Harmattan, 1989.
- UNION INTERPARLEMENTAIRE. *Le fonctionnement d'un parlement dans un contexte pluraliste démocratique*. Genève : Union interparlementaire : Séries “Rapports et documents,” no 26, 1996.
- S. YONOBA. “Les élections législatives du 24 mai 1992 et la polémique autour de la ‘fraude électorale.’” *Revue Burkinabè de droit*, 23, janvier 1993.
- P. ZAGRE. *Les politiques économiques du Burkina Faso. Une tradition d'ajustement structurel*, Paris, Karthala, 1994.

International IDEA a été fondé par quatorze Etats lors d'une Conférence tenue à Stockholm en 1995, et a débuté ses activités en 1996. Les membres actuels de l'institut sont l'Afrique du Sud, l'Australie, la Barbade, la Belgique, le Botswana, le Canada, le Chili, le Costa Rica, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, l'Inde, la Namibie, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, la Suède, l'Institut interaméricain pour les droits de l'homme (IIDH/IIHR), la Fédération Internationale des Journalistes (FIJ), l'Institut International de la Presse (IPI) et l'Action Mondiale des Parlementaires (PGA). L'Institut a des accords de coopération avec l'Union interparlementaire (UIP) et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et est en voie de conclure un accord avec la Commission internationale des juristes (CIJ). La Suisse participe également au travail de l'Institut. Les statuts de l'Institut permettent l'admission de nouveaux membres.

Le Conseil d'administration de International IDEA

Sir Shridath Ramphal (Président), ancien secrétaire général du Commonwealth et vice-président de la Commission pour le gouvernement global. S.E.M. Thorvald Stoltenberg (Vice-Président), ambassadeur de Norvège au Danemark, ancien ministre des Affaires étrangères et ancien ministre de la Défense de Norvège ainsi qu'ancien représentant spécial des nations Unies dans l'ex-Yougoslavie. L'Honorable Henry de Boulay Forde, juriste, ancien ministre des Affaires étrangères et ministre de la Justice de la Barbade. Me Adama Dieng, secrétaire général de la Commission internationale des juristes. Dr Frene Ginwala, président de l'Assemblée Nationale d'Afrique du Sud. Professeur Colin Hughes, professeur en sciences politiques à l'Université de Queensland et ancien chef de la commission électorale d'Australie. Mme Mónica Jiménez de Barros, directeur général de PARTICIPA et membre de la commission pour la Vérité et la Réconciliation, Chili. M. Manmohan Malhoutra, ancien secrétaire général adjoint du Commonwealth et conseiller de Mme Indira Gandhi, l'ancien Premier ministre de l'Inde. Lord Steel of Aikwood, membre de la chambre des lords, Royaume-Uni, ancien président de l'Internationale libérale. Mme Aung San Suu Kyi, secrétaire générale de la Ligue nationale pour la démocratie de Birmanie et prix Nobel de la paix.

Le travail de L'Institut n'est pas le reflet d'intérêts nationaux spécifiques, mais se base sur les statuts fondateurs de l'organisation approuvés par ses membres.

- promouvoir et faire progresser une démocratie viable dans le monde;
- mieux faire connaître les normes, règles et principes directeurs d'une démocratie pluraliste et des processus démocratiques et d'en promouvoir l'application et la diffusion;
- renforcer et soutenir la capacité des pays à mettre en œuvre tout le registre des instruments démocratiques;
- offrir un point de ralliement pour les échanges entre tous les acteurs des processus électoraux dans le contexte de l'établissement d'institutions démocratiques;
- améliorer les connaissances et renforcer l'acquisition des connaissances en matière de processus électoraux démocratiques;
- promouvoir la transparence et l'obligation de rendre des comptes, le professionnalisme et l'efficacité des processus électoraux dans le contexte du développement démocratique.

International IDEA présente les avantages suivants pour faciliter l'accomplissement de ces tâches:

- L'Institut est de caractère mondial de par son envergure et ses participations
- Il fait expressément de l'avancement de la démocratie son objectif principal;
- Il rassemble dans ses organes directeurs, et sur un pied d'égalité, des gouvernements et des organisations internationales au service de la cause démocratique, et
- Il considère la démocratie comme un processus en évolution et est apte à entreprendre des projets à long terme.

Publications de International IDEA

Publications générales

Proceedings of the Democracy Forum '96 (septembre 1996)

Proceedings of the Democracy Forum '97 (octobre 1997)

Evaluating Election Observation Missions: Lessons Learned From the Russian Elections of 1996 (février 1997)

International Elections Observation: Lessons Learned
(table ronde organisée conjointement par la Division de l'assistance
électorale des Nations Unies et International IDEA, 10-12 octobre 1995)

Report of the Roundtable on National Capacity-Building for Democracy
(12-14 février 1996)

Beyond Elections '96: A Two-Year Window of Opportunity for Democracy
– Proposals for the Transition towards Peace and Democracy in Bosnia
and Herzegovina. (novembre 1996)

Capacity-Building Series

- Democracy in Romania I (juin 1997)
- Consolidating Democracy in Nepal II (juin 1997)
- La Démocratie au Burkina Faso, Rapport de Synthèse III (octobre 1997)
- La Démocratie au Burkina Faso IV (janvier 1998)

Handbook Series

- International IDEA Handbook of Electoral System Design (juin 1997),
Manuel International IDEA de conception des systèmes électoraux
(à paraître en 1998)

Code of Conduct Series

- Code of Conduct for the Ethical and Professional
Observation of Elections I (octobre 1997)
- Code of Conduct for the Ethical and Professional
Administration of Elections II (octobre 1997)

Série des Codes de Conduite

- Code de Conduite pour l'Observation électorale
éthique et professionnelle I (décembre 1997)
- Code de Conduite pour l'Administration électorale
éthique et professionnelle II (décembre 1997)

Voter Turnout from 1945 to 1997: A Global Report
on Political Participation. Second edition. (septembre 1997)

Publications sur International IDEA

Déclaration de *International IDEA*

Lettre d'information trimestrielle

Statuts de *International IDEA*

Rapport d'Activité, septembre 1997

Rapport d'Activité, janvier 1997

Brochure d'information

Feuillet d'information

Plaquette sur les publications de *International IDEA*

Pour tout complément d'information sur les publications de *International IDEA*,
leur prix et les langues dans lesquelles elles sont disponibles, veuillez vous adresser au
siège de *International IDEA*:

Adresse: Strömsborg, S-103 34 Stockholm, Suède

Téléphone: + 46-8-698 37 00 • Télécopie: + 46-8-20 24 22

Messagerie électronique: info@int-idea.se • Site Internet: <http://www.int-idea.se>