

Burkina Faso : neuf mois pour achever la transition

Rapport Afrique N°222 | 28 janvier 2015

Table des matières

Synthèse	i
Recommandations	iii
I. Une transition incertaine	1
A. La chute de la maison Compaoré.....	1
B. Ceci n'est pas une junte.....	3
1. L'armée au cœur de la transition	3
2. L'armée, un pouvoir encadré et limité	5
C. Trois points de tension	7
II. La page blanche de l'après-Blaise Compaoré.....	10
A. Tenir les promesses pour rétablir la confiance.....	10
B. Organiser les élections avec de nouvelles règles	11
C. Diminuer le pouvoir du président et de son parti	12
D. Régler la question du Régiment de sécurité présidentielle.....	13
III. Conclusion	16
ANNEXES	
A. Carte du Burkina Faso.....	17

Synthèse

C'est en réalité sans surprise que Blaise Compaoré a démissionné le 31 octobre 2014, au lendemain d'une journée insurrectionnelle historique. Vieillissant et déconnecté de la réalité, son régime a fait place à une transition incertaine, dirigée par un pouvoir bicéphale, composé de militaires et de civils, qui s'appuie sur des institutions provisoires et fragiles. Le gouvernement actuel dispose de neuf mois pour organiser des élections générales prévues pour le 11 octobre 2015. Les partenaires internationaux du Burkina Faso doivent l'aider à atteindre cet objectif tout en maintenant le dialogue avec les militaires afin qu'ils quittent le pouvoir à la fin de la transition. Ils doivent aussi tirer les leçons du soutien qu'ils ont apporté au régime Compaoré, fermant les yeux sur sa mauvaise gouvernance en échange de la préservation de leurs intérêts stratégiques.

Les quatre acteurs qui animent la transition – l'armée, l'ancienne opposition politique, la société civile et la rue – ont pour le moment réussi à s'entendre pour stabiliser de manière pacifique et relativement inclusive le pays. C'est le lieutenant-colonel Yacouba Isaac Zida, un membre de l'ancienne garde présidentielle du président Compaoré, qui détient aujourd'hui la plus grande part du pouvoir. Si les militaires ont montré d'inquiétants signes d'autoritarisme, le Burkina n'est pas pour autant sous la coupe d'une junte. Le pouvoir de l'armée est encadré par une charte qui lui impose de partager l'exécutif et le législatif avec des civils, dont le président Michel Kafando, par une société civile et une rue qui restent mobilisées, et par une communauté internationale vigilante qui fournit une aide financière indispensable à la survie du régime actuel.

Trois points de tension menacent toutefois la stabilisation du Burkina : l'antagonisme entre aspiration à un changement radical de gouvernance et volonté réaliste ou réformiste de préserver la stabilité ; l'écart entre le temps court de la transition et l'ampleur de la tâche à accomplir ; et la difficulté de préparer des élections et des réformes dans un contexte de finances publiques dégradées. Enfin, la dissolution de l'ancienne garde présidentielle, le Régiment de sécurité présidentielle (RSP), fait peser, si elle est mal conduite, un sérieux risque de dérapage de la transition. Sans concertation, elle pourrait conduire les éléments de cette unité d'élite, la mieux armée du pays, à réagir violemment.

Les fortes attentes de la population, après 27 ans d'un régime semi-autoritaire, et le risque que celles-ci soient déçues, font également peser un risque sur la transition. La population attend que justice soit faite sur l'assassinat en 1998 du journaliste Norbert Zongo, qui enquêtait sur le meurtre non élucidé de David Ouédraogo, le chauffeur du frère cadet de Blaise Compaoré. Cette affaire est emblématique des dérives de l'ère Compaoré et sa résolution est une revendication clé de la société civile. L'amélioration du niveau de vie, notamment l'accès à l'emploi et à la santé, est également une revendication importante de la population dans un des pays les plus pauvres du monde.

Le gouvernement ne pourra cependant pas agir sur tous les fronts à la fois. Il semble pour l'instant tenté de satisfaire les exigences de la « rue » en multipliant les promesses. Mais plus celles-ci sont significatives, plus il sera difficile pour le gouvernement de tout entreprendre et de tout régler. Le départ de Blaise Compaoré ne signifie donc pas que le Burkina Faso est tiré d'affaire. Pour garantir la stabilité du pays jusqu'à la fin de la transition, plusieurs mesures doivent être prises.

Recommandations

Pour rétablir la confiance entre la population et les autorités

Aux autorités de transition burkinabè :

1. Etablir clairement les priorités du gouvernement pour les neuf prochains mois à venir. Celles-ci doivent aller dans quatre grandes directions : le rétablissement de la confiance entre les pouvoirs publics et la population ; l'amélioration des règles électorales ; la production d'un projet de nouvelle constitution ; et la réforme de l'armée.
2. Donner une suite concrète aux promesses exprimées par le président Michel Kafando lors de la présentation de ses vœux en trouvant des ressources pour le programme de lutte contre le chômage des jeunes et en procédant au recrutement de personnel de santé qualifié.
3. Faire la lumière sur l'assassinat du journaliste Norbert Zongo et de David Ouédraogo et, s'il y a lieu, émettre une demande d'extradition contre les auteurs et les commanditaires de ces deux homicides.

A la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest, à la France, aux Etats-Unis, à l'Union européenne et à Taïwan :

4. Contribuer à la mise en œuvre rapide du programme pour favoriser l'emploi des jeunes annoncé par le président Kafando.

Pour améliorer le système politique et électoral

Aux autorités de transition burkinabè :

5. Modifier le code électoral afin d'autoriser les candidats indépendants à se présenter aux élections locales et législatives et fixer un plafond pour le financement des campagnes législatives et présidentielles.

A la Commission électorale nationale indépendante :

6. Effectuer un travail de mobilisation et de communication auprès de la jeunesse pour favoriser sa participation aux élections.

A la deuxième sous-commission chargée des réformes constitutionnelles, politiques et institutionnelles :

7. Elaborer un projet de nouvelle constitution qui réduise les pouvoirs du président de la République et qui limite, par un article non modifiable, à deux le nombre possible de ses mandats.

A la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest, à la France, aux Etats-Unis, à l'Union européenne et à Taïwan :

8. Fournir immédiatement une aide financière adéquate pour soutenir le processus électoral, notamment la révision du fichier électoral.

Pour faire de l'armée burkinabè une armée véritablement républicaine

Aux autorités de transition burkinabè :

9. Dissoudre le Régiment de sécurité présidentielle en concertation avec une majorité de ses membres, en leur garantissant un maintien de leur rémunération, de leur droit à la retraite et de leur garantie de carrière.
10. Terminer la rédaction du livre blanc sur la défense nationale afin de mieux définir les enjeux de sécurité et de défense pour le Burkina Faso et ce pour les dix années à venir.

**A la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest,
à la France, aux Etats-Unis, à l'Union européenne et à Taïwan :**

11. Maintenir le dialogue avec l'armée et les militaires au pouvoir pour s'assurer que ceux-ci retourneront effectivement dans les casernes à l'issue de la transition.

Dakar/Bruxelles, 28 janvier 2015

Burkina Faso : neuf mois pour achever la transition

I. Une transition incertaine

A. La chute de la maison Compaoré

Dès juillet 2013, Crisis Group avait sonné l'alarme sur les risques de troubles sociaux et politiques liés à une modification de la Constitution qui aurait permis au président Blaise Compaoré de briguer un cinquième mandat.¹ Plusieurs mouvements de protestation de masse, notamment ceux des années 1998-1999 et 2011, avaient déjà révélé les faiblesses de son régime vieillissant, caractérisé par une gestion clanique de l'économie, une corruption ascendante, une justice au service des plus forts, une armée déséquilibrée et des élections jouées d'avance.

Le mois de janvier 2014 marque un tournant décisif. Pour protester contre leur marginalisation au sein du parti présidentiel et sentant le vent tourner, trois des principaux bâtisseurs du régime démissionnent du Congrès pour le progrès et la démocratie (CDP) et créent le Mouvement du peuple pour le progrès (MPP).² Mutation du CDP, le MPP emporte avec lui des régions, des localités et des cadres, vidant le CDP d'une partie de ses ressources humaines. Le rapport de force politique bascule en faveur de l'opposition.³ Celle-ci voit alors sa capacité de mobilisation augmenter.⁴

Le référendum sur la modification de l'article 37 de la Constitution, qui devait permettre selon le CDP au « peuple souverain » de s'exprimer, est devenu hasardeux, tant quant à son résultat qu'à ses conséquences sur le maintien de l'ordre. Compaoré n'était plus totalement certain de l'emporter, ni de pouvoir contrôler les mouvements de protestation suscités par l'annonce et l'organisation d'une consultation populaire.

Le 21 octobre, le président tente un dernier coup sur l'échiquier. A un référendum devenu incertain et potentiellement déstabilisateur pour son régime, il préfère un passage en force en s'appuyant sur l'Assemblée nationale et la majorité des trois-quarts qui aurait dû être obtenue grâce au vote des dix-huit députés de l'Alliance pour la démocratie et la fédération-Rassemblement démocratique africain (ADF-RDA), parti transhumant de la vie politique burkinabè, soudainement acquis à la modification de l'article 37.⁵

¹ Voir le rapport Afrique de Crisis Group N°205, *Burkina Faso : avec ou sans Compaoré, le temps des incertitudes*, 22 juillet 2013.

² Il s'agit de Roch Marc Christian Kaboré, ancien président de l'Assemblée nationale (2002-2012) et ancien Premier ministre (1994-1996), de Salif Diallo, ancien conseiller de Blaise Compaoré pendant dix-huit ans et ministre de l'Agriculture (2000-2008), et de Simon Compaoré, ancien maire de Ouagadougou (1995-2012).

³ Le 25 janvier 2014, 80 pour cent des cadres du CDP de la région septentrionale du Yatenga, dont est originaire Salif Diallo, se sont ralliés au nouveau parti. « Plusieurs cadres historiques du CDP démissionnent en signe de défiance envers Compaoré », *Jeune Afrique*, 6 janvier 2014.

⁴ L'opposition a lancé officiellement sa campagne anti-référendum lors d'un grand rassemblement à Ouagadougou le 31 mai. Des comités anti-référendum ont ensuite été mis en place sur tout le territoire, et d'importantes manifestations ont suivi, notamment le 14 juin à Bobo-Dioulasso, la seconde ville du pays, le 5 juillet à Dori, dans la région du Sahel, et le 23 août à Ouagadougou.

⁵ La Constitution est révisée par référendum, sauf si le projet de révision est voté à la majorité des trois-quarts du parlement, auquel cas il est adopté directement.

Les troubles débutent dès le lendemain de l'annonce de l'examen du projet de loi portant sur la modification de la Constitution, avec des mouvements de désobéissance civile et des manifestations dans plusieurs grandes villes. Le 28 octobre, l'appel de l'opposition donne lieu à la plus grande manifestation de l'histoire indépendante du pays.⁶

Au lieu de retirer le projet de loi, Blaise Compaoré choisit la confrontation en tentant de faire voter, le 30 octobre, les députés dans des conditions rocambolesques.⁷ L'insurrection populaire qui a marqué cette journée historique a été à la fois planifiée et spontanée. Les partis d'opposition, dont le MPP, et des mouvements de la société civile, ont mis en place dans la nuit du 29 au 30 octobre une stratégie pour épuiser les forces de l'ordre, concentrées autour de l'Assemblée nationale. Ils ont recruté des militants et payé des jeunes ainsi que des anciens militaires radiés après les mutineries de 2011.⁸

Des unités de l'armée et de gendarmerie auraient aussi reçu de l'intérieur l'ordre de faire défection. Mais c'est surtout l'engagement spontané d'une foule immense qui a balayé, les uns après les autres, les cordons de sécurité. Plus que l'organisation, c'est le nombre qui a été déterminant et qui a indiqué l'ampleur du rejet dont le clan Compaoré faisait l'objet parmi la population. « Excellence, avec tout le respect que je vous dois, on ne peut rien contre la foule qui est dehors. C'est gâté », aurait affirmé Gilbert Diendéré, chef d'état-major particulier du président, à ce dernier dans l'après-midi du 30 octobre.⁹

Surprenante, la chute de Compaoré l'a en fait été par sa rapidité. La démission du président a pris de court une opposition qui s'était préparée à une longue bataille de mobilisation et de répression.¹⁰ Celle-ci ne visait pas le renversement du président Compaoré mais le retrait de son projet de révision de l'article 37. Elle a été incapable de présenter une proposition viable de remplacement du régime défunt. La maison Compaoré écroulée, l'Assemblée nationale en cendres, le gouvernement évaporé, seules deux institutions restaient alors debout : la chefferie traditionnelle moagha et son représentant le plus élevé, le Mogho Naba,¹¹ auprès duquel politiques et militaires

⁶ Selon l'opposition, un million de personnes ont participé à la manifestation. « Au Burkina, la rue défile contre Blaise Compaoré », *Le Monde*, 29 octobre 2014.

⁷ Les 99 députés à priori favorables au projet de loi ont été barricadés dans un hôtel, voisin de l'Assemblée nationale, la veille du vote. Ils devaient être emmenés le lendemain matin par un discret passage qui relie l'hôtel à l'Assemblée puis voter à bulletin secret.

⁸ Entretiens de Crisis Group, membres de la société civile et de la chefferie traditionnelle, Ouagadougou, novembre 2014. Voir aussi « Chute de Compaoré, l'histoire secrète », *Jeune Afrique*, 9 novembre 2014.

⁹ Propos rapportés par Hervé Ouattara, membre de la société civile reçu par Blaise Compaoré au palais présidentiel le 30 octobre. Page Facebook du Collectif anti-référendum, 12 novembre 2014, <http://on.fb.me/1vyULIF>.

¹⁰ Entretien de Crisis Group, responsable de la société civile, Ouagadougou, novembre 2014. Ayant initialement fui en Côte d'Ivoire dont sa femme Chantal est originaire, Blaise Compaoré est, après un court séjour au Maroc, retourné à Yamoussoukro, la capitale ivoirienne. Il aurait entre temps brièvement séjourné dans d'autres pays, dont le Gabon et le Congo-Brazzaville. « Exclusif. Blaise Compaoré est de retour à Yamoussoukro, en Côte d'Ivoire », *Jeune Afrique*, 12 décembre 2014.

¹¹ Les Mossi (pluriel de Moagha) constituent le principal groupe ethnique du pays, représentant plus de 48 pour cent de la population. Les Mossi font allégeance au Mogho Naba, empereur dont le descendant actuel est le Mogho Naba Baongo II. Sur l'histoire et la civilisation des Mossi, voir entre autres Joseph Issoufou Conombo, *M'ba Tinga, traditions des Mossé dans l'empire du Moogho Naba* (Paris, 1989).

sont allés chercher conseil dans les jours qui ont suivi la démission du président, et l'armée, dont la partie la plus structurée et la mieux armée, le Régiment de sécurité présidentielle (RSP), s'est momentanément emparée d'un pouvoir vacant.¹²

B. *Ceci n'est pas une junte*

1. L'armée au cœur de la transition

Les événements de la fin octobre ont précipité quatre acteurs sur une scène politique en pleine recomposition : l'armée, l'ancienne opposition politique, la société civile et la rue. Adoptée le 16 novembre après de longues tractations entre des représentants des forces de défense et de sécurité, des partis politiques, des autorités religieuses et de la société civile, la charte de transition fait office de constitution intérimaire jusqu'aux prochaines élections.¹³ Elle met en place des institutions : un président élu par un collège de désignation, un gouvernement de transition, dirigé par un Premier ministre nommé par le président, et un Conseil national de la transition (CNT), organe législatif. La transition ne pourra excéder douze mois à compter de la date d'investiture du président de la transition, le 21 novembre. Cette charte peut être révisée par le vote des membres du CNT à la majorité des quatre cinquièmes. Lorsque le président de la transition est empêché de façon temporaire de remplir ses fonctions, ses pouvoirs sont provisoirement exercés par le Premier ministre.

Les forces en présence détiennent chacune une part, plus ou moins élevée, d'influence sur le cours des événements. Elles ont fait preuve de maturité et résisté à la tentation de la mise en place d'un régime ouvertement autoritaire, de la surenchère ou de la provocation. Aucune violence politique n'a été commise depuis la chute du président Compaoré.¹⁴ La communauté internationale et régionale, qui a fait pression sur l'armée quand celle-ci s'est emparée du pouvoir, a joué un rôle important dans cet atterrissage en douceur.¹⁵ Dans les jours qui ont suivi la chute du président Compaoré,

¹² La démission de Compaoré a plongé le pays dans une grande confusion, en l'absence du président de l'Assemblée nationale censé assurer l'intérim selon la Constitution. Une brève lutte de pouvoir entre deux militaires autoproclamés chefs de l'Etat, le chef d'état-major, Honoré Nabéré Traoré, et le commandant adjoint de la garde présidentielle, Yacouba Isaac Zida, s'est soldée le 1^{er} novembre par la victoire du second. Zida a suspendu la Constitution, mais dès le 2 novembre, la rue, craignant une confiscation du soulèvement populaire, s'est mobilisée pour exiger une transition civile.

¹³ La charte est disponible en ligne, voir « [Document] Burkina : la charte de transition validée », Radio France Internationale, 14 novembre 2014.

¹⁴ Le 2 décembre, le Burkina a rendu hommage aux 24 victimes de l'insurrection populaire. Leurs proches demandent qu'une enquête sur les circonstances de leur mort soit ouverte. Neuf ou dix d'entre elles ont été tuées par balles. Les autres l'auraient été lors de mouvements de foule, notamment à l'occasion des pillages de réserves alimentaires le 30 octobre. Entretien de Crisis Group, diplomate, Ouagadougou, décembre 2014. « Qu'est-ce qu'ils avaient dans la tête pour tirer sur les gens ? » La répression de manifestations contre le gouvernement au Burkina Faso », Amnesty International, 15 janvier 2015.

¹⁵ D'intenses négociations internationales se sont déroulées à Ouagadougou début novembre 2014. Les Nations unies, l'Union africaine et la Cedeao ont envoyé une mission conjointe dans la capitale burkinabè, puis les présidents ghanéen, sénégalais et nigérian, suivis quelques jours plus tard du président mauritanien, s'y sont rendus. Le 6 novembre, la Cedeao a appelé la communauté internationale à ne pas imposer de sanctions contre le Burkina Faso, trois jours après les menaces de sanctions de l'Union africaine (UA) si le pouvoir n'était pas transféré aux civils dans un délai de deux semaines. « De la Mission conjointe des Nations Unies, de l'Union Africaine et de la Cédéao à Ouagadougou suite aux événements qui évoluent depuis quelques jours au Burkina Faso », communi-

une pression très forte a été exercée sur les militaires, notamment par le trio France, Etats-Unis, Union européenne pour les contraindre à partager le pouvoir avec des civils et pour limiter leurs ambitions.¹⁶

Mais l'essentiel de ce travail d'apaisement n'aurait pas pu être accompli sans une forte volonté locale. Militaires, politiques et membres de la société civile se sont accordées (ou tout au moins n'ont pas fait obstacle) sur l'idée de rester dans un cadre aussi légal que possible et de redonner rapidement aux pays des institutions pour meubler le vide de l'après-Compaoré. Les institutions burkinabè de transition fondent un régime d'exception où cohabitent civils et militaires, d'où sont absents les principaux dirigeants politiques, tous partis confondus. Ce régime travaille désormais dans un cadre légal certes imparfait et provisoire, ersatz de droit, mais qui traduit une volonté de maintenir un équilibre minimum entre les pouvoirs et de conduire « une transition politique, démocratique, civile, apaisée et inclusive ».¹⁷

Dans les faits, ce pouvoir est pour le moment déséquilibré. C'est un membre du Régiment de sécurité présidentielle (RSP) qui détient aujourd'hui la plus grande part de l'exécutif. Le lieutenant-colonel Yacouba Isaac Zida cumule les postes de Premier ministre et de ministre de la Défense. La Commission de la réconciliation nationale et des réformes prévue par la charte est placée « auprès du Premier ministre », ce qui laisse dire à plusieurs membres de la société civile que « Zida exercera un contrôle de fait sur celle-ci ».¹⁸ Son bras droit, le colonel Auguste Denise Barry, occupe le ministère de l'Administration territoriale, de la Décentralisation et de la Sécurité, l'équivalent du ministère de l'Intérieur. Zida a en outre placé à des postes de responsabilités des civils et des militaires avec lesquels il a étudié ou qui partagent la même foi que lui.¹⁹

L'armée contrôle, en sus, deux autres ministères : celui des Mines, principale source de devises du pays, et celui des Sports, attribué au colonel David Kabré, le porte-parole de Zida avant sa nomination à la primature. Vingt-cinq sièges sur 90 dans le Conseil national de transition (CNT), l'organe législatif, sont occupés par des militaires. Enfin, Michel Kafando, le président civil de la transition, était l'un des candidats favoris de l'armée à cette fonction.

Au cours de leurs premières semaines d'exercice du pouvoir, les militaires ont manifesté d'inquiétantes tendances autoritaires, procédant tout d'abord à des limogeages de hauts cadres de l'ère Compaoré. Ils ont aussi mis aux arrêts plusieurs ca-

qué de presse, Cedeao, 3 novembre 2014. « Communiqué sur la visite des Présidents John Dramani Mahama, Goodluck Jonathan et Macky Sall au Burkina Faso », 5 novembre 2014.

¹⁶ Les militaires voulaient, en plus de la primature, des ministères de la Défense et de l'Administration territoriale, celui des Affaires étrangères. Entretien de Crisis Group, diplomate, Ouagadougou, décembre 2014.

¹⁷ Termes extraits du préambule de la charte de transition. Voir « [Document] Burkina : la charte de transition validée », op. cit.

¹⁸ Entretiens de Crisis Group, Ouagadougou, novembre 2014. Le 23 janvier 2015, les membres du CNT ont adopté le projet de loi portant composition, organisation, attributions et fonctionnement de la Commission de réconciliation nationale et des réformes. Celle-ci sera composée de 36 membres qui seront désignés dans les prochaines semaines par le président de la République, le Premier ministre et le président du CNT.

¹⁹ L'éphémère ministre de la Culture du gouvernement de transition, Adama Sagnon, a fait ses études avec lui. Le nouveau chef d'état-major particulier de la présidence, Théophile Nikiéma, est un proche du Premier ministre et partage sa foi protestante. Entretien de Crisis Group, enseignant et ancien chef de parti politique, Ouagadougou, décembre 2014.

ciques du CDP, sans jugement, attitude pour le moins paradoxale pour un régime qui fait du rétablissement d'une justice équitable une de ses lignes directrices.²⁰ Le 15 décembre, un arrêté pris par le ministre de l'Administration territoriale, de la Décentralisation et de la Sécurité a suspendu provisoirement le CDP, l'ADF/RDA et la Fedap-BC, une association proche du frère cadet de Blaise Compaoré. Cette décision a été justifiée par des allégations non documentées de transferts d'argent frauduleux ou de projets subversifs.

2. L'armée, un pouvoir encadré et limité

Le pouvoir exorbitant de l'armée et du lieutenant-colonel Zida ne signifie pas pour autant que le Burkina vit sous la coupe d'une junte. La charte, la pression internationale constante et le rapport de force politique produisent un relatif équilibre des pouvoirs. Ainsi, le président de la transition, Michel Kafando, a-t-il levé la suspension du CDP, de l'ADF/RDA et de la Fedap-BC dans ses vœux du 31 décembre. Cette décision révèle autant la volonté du pouvoir civil que des partenaires étrangers de limiter les débordements autoritaires des militaires.

Les militaires doivent composer avec des partenaires étrangers qui restent vigilants. Le gouvernement de transition vit avec au-dessus de lui l'épée de Damoclès des sanctions, notamment économiques, qui n'a pas été rangée dans son fourreau par la communauté internationale et régionale. La mise en place d'un régime militaire autoritaire, qui romprait avec les engagements de la charte, risquerait d'entraîner des sanctions financières extrêmement dommageables pour un pays fortement dépendant de l'aide extérieure.²¹ Celle-ci représente 13,6 pour cent du revenu national annuel brut du Burkina.²² Le régime actuel a intérêt à entretenir de bons rapports avec ses bailleurs de fonds.

Les membres de l'armée installés au gouvernement doivent non seulement partager le pouvoir avec les civils mais, peu habitués aux rouages de l'administration publique, s'appuyer sur eux pour accomplir une grande partie de leurs tâches quotidiennes. C'est le cas du colonel Ba, ministre des Mines, qui connaît peu ce secteur très technique.²³ Occupé à plein temps par la primature, Zida aurait, quant à lui, délégué la gestion de la Défense au secrétaire général de ce ministère.²⁴

« L'homme fort » du Burkina Faso doit en outre composer avec la rue et la société civile, dont la capacité de mobilisation reste entière. Il n'a aucun intérêt à une nouvelle insurrection, qui l'obligerait par exemple à organiser une répression brutale et à devenir le militaire rigide que certains ont cru deviner en lui dans les heures qui ont suivi le départ de Compaoré, lorsqu'il s'est autoproclamé chef de l'Etat. De nou-

²⁰ Le 5 novembre, le secrétaire général du CDP, Assimi Kouanda, et Adama Zongo, le président de la Fedap-BC, un mouvement pro-Compaoré, sont arrêtés. Le 17 novembre, Zida limoge Jean-Christophe Ilboudo, le directeur de la compagnie nationale d'électricité (Sonabel), et Boukary Jean-Baptiste de la Salle, directeur de la compagnie nationale d'hydrocarbures (Sonabhy). Le premier est soupçonné d'être à l'origine d'une panne de courant générale à Ouagadougou la veille, lors de la cérémonie de signature de la charte. L'ancien chef d'état-major particulier de Compaoré, Gilbert Diendéré, a également été limogé.

²¹ Entretien de Crisis Group, Premier ministre, Ouagadougou, novembre 2014.

²² « Défi électoral au Burkina, l'UE face aux énigmes d'une transition », Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité, 31 décembre 2014.

²³ Entretien de Crisis Group, ancien haut fonctionnaire des mines, Ouagadougou, décembre 2014.

²⁴ Entretien de Crisis Group, diplomate, Ouagadougou, décembre 2014.

velles émeutes le couperaient en outre du soutien dont il bénéficie au sein de la partie conservatrice de la population, sorte de majorité silencieuse qui voit en lui un garant de l'ordre et une barrière aux comportements inciviques.

L'habileté de Zida a jusqu'ici consisté à être là où on ne l'attendait pas. Tout d'abord présenté par les médias comme l'homme par lequel l'ancien régime tentait de garder la main, il s'est assez vite tourné vers la partie la plus « gauchisante » de la société civile. Il a utilisé pour cela des symboles forts, puis a pris des décisions qui ont montré sa volonté de rupture. Il a ainsi dissous les conseils municipaux, derniers bastions du pouvoir « cédépiste », et remplacé douze des treize gouverneurs régionaux. Puis son gouvernement a limogé l'inamovible Gilbert Diendéré, l'homme à qui il devait pourtant une grande partie de sa carrière militaire. Dans le même temps, deux figures de la société civile ont été nommées à des postes importants, dont la présidence du CNT.²⁵ Le risque dans l'immédiat n'est pas tant d'assister à une confiscation du pouvoir par les militaires mais à une dérive populiste d'un exécutif qui chercherait à réduire la capacité de mobilisation de la rue et de la société civile en allant trop dans son sens, diluant ainsi l'autorité de l'Etat.

La société civile, très active de longue date avec de nombreux syndicats et associations dans tous les domaines, est un acteur clé de l'ère post-Compaoré. Elle représente la voix de nombreux Burkinabè qui ne se reconnaissent pas dans un parti ou ne font pas confiance aux hommes politiques, notamment parce que la plupart des dirigeants de l'opposition sont des hommes du sérail, mais qui souhaitent exprimer leur aspiration au changement.²⁶ La société civile est néanmoins traversée par un dilemme ancien quant à la signification de son caractère « civil » et son rapport à la sphère politique : certains considèrent que son rôle est de se tenir à l'écart du pouvoir pour demeurer une « sentinelle »,²⁷ tandis que d'autres estiment qu'une participation au pouvoir quand l'occasion se présente permet de promouvoir leurs idées, qui renvoient à des thèmes éminemment politiques tels que l'organisation de la société, l'avancement des droits humains, la consolidation de la démocratie, etc.²⁸

L'ancienne opposition politique est, quant à elle, occupée à préparer les futures élections. Unis dans la lutte contre la modification de l'article 37, ses trois principaux pôles – « radical », « libéral » et issu de l'ancien régime – travaillent désormais cha-

²⁵ Il s'agit de Chérif Sy, journaliste et directeur de l'hebdomadaire d'opposition *Bendré*. Le professeur Luc-Marius Ibriga a été nommé président de l'Autorité supérieure de contrôle d'Etat, l'organe de lutte contre la corruption. Opposant à l'ancien régime, il est directeur du Forum de citoyennes et de citoyens de l'alternance (Focal) et porte-parole du Front de résistance citoyenne (FRC).

²⁶ Il existe de nombreuses et diverses associations indépendantes de la société civile, comme le très ancien Mouvement burkinabè des droits de l'homme et des peuples (MBDHP), le très médiatique Balai citoyen, la Coalition contre la vie chère (CCVC), le Centre pour la gouvernance démocratique (CGD), le Collectif anti-référendum, etc.

²⁷ Voir « Sams'K Le Jah, membre du mouvement Balai citoyen : "Les choses sont en train d'aller dans le bon sens, ne faisons rien pour que ça se bloque" », *LeFaso.net* (www.lefaso.net), 12 novembre 2014.

²⁸ Voir, de manière anecdotique, les débats animés entre acteurs de la société civile lors de la désignation de leurs représentants aux institutions de transition. « Pagaille des OSC », vidéo, Youtube, 18 novembre 2014, <http://bit.ly/1tWqRJR>. Un membre du Balai citoyen a ainsi fait l'objet d'une procédure disciplinaire pour avoir proposé sa candidature pour un poste au CNT. « Balai citoyen : Une procédure disciplinaire est en cours à l'encontre du cibale Diakité Alexandre », *LeFaso.net*, 27 novembre 2014.

cun de leur côté.²⁹ Hormis une polémique sur la récupération à des fins politiciennes des martyrs du 30 octobre, les grands partis de l'ancienne opposition sont restés très silencieux depuis l'adoption de la charte et n'ont pas encore fini d'élaborer leur stratégie. Pour les deux principales formations, le MPP et l'Union pour le progrès et le changement (UPC), cette stratégie consiste pour le moment à essayer de récupérer des cadres et des militants du CDP et à séduire la société civile ou à la noyauter.³⁰

L'opposition a tout à gagner d'une situation de calme qui permettra d'organiser un scrutin rapide et non contesté, ce qui explique sans doute sa discrétion. Surtout, ses dirigeants ne peuvent pas, selon l'article 16 de la charte, participer aux institutions de la transition et être par la suite candidats aux prochaines élections présidentielle et législatives.

Ni la société civile, ni l'opposition ne contrôlent totalement la rue. Celle-ci garde une certaine autonomie d'action. La presse burkinabè a forgé un néologisme qui souligne bien le pouvoir populaire : la « rucratie ». Si les attentes sont déçues, le peuple redescendra dans la rue. Il a montré que la mobilisation reste entière en forçant à la démission le ministre de la Culture, Adama Sagnon, en moins de deux jours, puis le ministre des Transports, du Désenclavement et des Infrastructures, Moumouni Diéguimé.³¹ Déçue, insatisfaite ou trahie, la rue pourrait répéter le scénario de 2011, années où les émeutes n'avaient été canalisées par aucune structure et « les gens étaient sortis pour défendre leurs propres intérêts, pas pour défendre une cause ». ³² Il s'agit là d'un des risques importants de dérapage de la transition.

C. *Trois points de tension*

Trois points de tension menacent la transition : l'antagonisme entre désir d'un changement radical de gouvernance et volonté de préserver la stabilité ; l'écart entre le temps court de la transition et l'ampleur de la tâche à accomplir ; et la difficulté de préparer des élections et des réformes dans un contexte de finances publiques dégradées.

Répondre à la tension entre d'une part, les aspirations néo-révolutionnaires de la rue, de la société civile, de l'opposition dite radicale et de la base de l'armée et, de l'autre, la volonté réaliste ou réformiste de l'opposition institutionnelle, de la haute

²⁹ L'hétérogénéité de l'opposition et les ambitions présidentielles de ses dirigeants promettent des débats électoraux agités en 2015. L'opposition dite « historique » ou « radicale » est conduite par Bénéwende Sankara, président de l'Union pour la renaissance/Parti sankariste (UNIR/PS) et du tout nouveau Front progressiste sankariste (FPS), dernière tentative en date d'unification des différents courants sankaristes, qui revendiquent les idéaux révolutionnaires portés par l'ancien président Thomas Sankara (1983-1987). Une opposition plus libérale est représentée par l'Union pour le progrès et le changement (UPC), dont le président, Zéphirin Diabré, proche de la communauté internationale, était le chef de file de l'opposition. Dernier arrivé dans les rangs de l'opposition, le Mouvement du peuple pour le progrès (MPP) a été fondé par trois anciens caciques du régime (voir note de bas de page 2). Sa force fait aussi sa faiblesse : ses fondateurs restent associés à l'ancien régime et à ses éventuelles dérives, mais ils bénéficient de l'expérience du pouvoir et d'une forte implantation locale tirée du CDP.

³⁰ Entretien de Crisis Group, responsable de la société civile, Ouagadougou, décembre 2014.

³¹ La démission d'Adama Sagnon était réclamée car il était procureur au moment où la justice a prononcé un non-lieu dans le dossier Norbert Zongo, un journaliste dont l'assassinat en 1998 dans des circonstances jamais élucidées a provoqué une grave crise de régime. Celle de Momouni Diéguimé en janvier a fait suite aux révélations par la presse de son emprisonnement aux Etats-Unis, fait que l'intéressé a nié.

³² Entretien de Crisis Group, journaliste, Ouagadougou, septembre 2011.

hiérarchie militaire et des milieux d'affaires, sera l'un des grands enjeux de la transition. La rue, en relation ou non avec la société civile et l'opposition sankariste, craint en effet une confiscation du pouvoir par l'armée, ou la restauration d'un système similaire à celui de Compaoré par d'autres hommes directement issus de l'ancien régime.

Cette tension, entre la réalité de l'exercice du pouvoir et les désirs de mieux-être de la population, s'exprime avec plusieurs mouvements de revendications sociales, à l'université ou dans les entreprises publiques ou privées.³³ Elle s'exprime également à travers la pression populaire en faveur de la démission de deux ministres (voir plus haut) et le tollé suscité par la révélation du montant des salaires des membres du CNT, finalement contraints de réduire ceux-ci de moitié.³⁴ Cette tension se posera encore plus vivement à mesure que l'état de grâce et l'euphorie postrévolutionnaire vont décliner. De nombreux jeunes Burkinabè croient dur comme fer que la chute de Compaoré va automatiquement régler les problèmes de leur vie quotidienne.³⁵ L'hégémonie du président et de son système sur la vie politique et sociale était telle qu'ils étaient logiquement considérés comme la cause de tous les malheurs. Les attentes sont aujourd'hui considérables.

Le Burkina est un pays enclavé très pauvre, où une grande majorité de la population vit d'une agriculture de subsistance, dépendante de la pluviométrie. Le taux de chômage est bien plus élevé dans les centres urbains que dans les zones rurales, et il touche particulièrement la jeunesse (80 pour cent des chômeurs sont des jeunes). Mais c'est davantage le sous-emploi et la prépondérance du secteur informel, avec ses « petits boulots journaliers », qui maintiennent des millions de personnes dans une situation de précarité.³⁶ Le faible niveau des salaires par rapport au coût de la vie est également une préoccupation récurrente.

Après près de trois décennies aux affaires, l'empreinte laissée par Blaise Compaoré et son parti est telle qu'il sera très difficile de fonder un ordre nouveau sans faire appel aux hommes qui ont travaillé à ses côtés. Il est fort probable que ce soit un homme provenant du système Compaoré qui remporte la présidentielle. Il lui faudra prouver rapidement sa volonté de changement et éviter qu'un nouveau régime inégalitaire ne s'installe. L'un des scénarios problématiques dans les dix-huit mois à venir pourrait être celui d'une restauration de certaines pratiques en vigueur sous Compaoré par le nouveau président après une transition marquée par une gouvernance progressiste ou populiste. L'un des principaux dirigeants de l'opposition a déjà fait savoir son hostilité « à voir le pays gouverner par la base ».³⁷ La question de l'équilibre entre changement et continuité se posera sans doute au-delà de la période de transition.

³³ La démonstration du « pouvoir de la rue » incite de nombreux citoyens et mouvements à se mobiliser pour défendre leurs intérêts, notamment l'amélioration des conditions de vie ou de travail. Voir, par exemple, « Burkina : Les travailleurs de la principale brasserie crient à "l'esclavage salarial" », Agence d'information du Burkina, 21 janvier 2015. Les mines ne sont pas épargnées par ces mouvements sociaux. « Burkina Faso : Des manifestants incendient les installations d'une société minière », Koaci (www.koaci.com), 15 janvier 2015.

³⁴ Voir « Burkina Faso MPs agree to cut pay by half », BBC, 13 janvier 2015.

³⁵ Entretiens de Crisis Group, citoyens burkinabè, Ouagadougou, novembre 2014.

³⁶ Voir « African Economic Outlook 2012. Burkina Faso » et les données de la Banque mondiale, <http://bit.ly/1BpHJhz>. Environ 90 pour cent de la population dépend d'une agriculture de subsistance, selon la page Burkina Faso du CIA World Factbook.

³⁷ Entretien de Crisis Group, Ouagadougou, novembre 2014.

L'équipe au pouvoir dispose de moins d'une année pour s'acquitter d'une charge de travail très lourde. Le rapport entre ce temps court et l'ampleur de la tâche à accomplir est le second point de tension de cette transition. Le gouvernement devra organiser simultanément deux élections, une présidentielle et des législatives, qui sont prévues pour le 11 octobre 2015.

En plus de ces élections, des réformes profondes vont être engagées. La charte de transition instaure en effet une commission ainsi que cinq sous-commissions chargées d'étudier et d'engager des réformes en matière de justice, d'institutions, d'élections, de finances publiques ou encore de gestion des médias et de l'information. La charte donne peu de précisions sur ces réformes, laissant le soin aux sous-commissions de les détailler et d'en fixer l'importance ou l'urgence.

Il existe d'ores et déjà un désaccord entre les différents acteurs sur la ligne directrice de la transition. Une partie de l'ancienne opposition estime que l'objectif principal de la transition est d'aller à l'élection et que les réformes de fond viendront après l'installation du nouveau président de la République.³⁸ La société civile entend quant à elle profiter de « cette fenêtre ouverte » pour changer profondément les institutions, ne faisant pas confiance au nouvel élu pour le faire. Le lieutenant-colonel Zida est lui aussi favorable à des réformes profondes et rapides.

L'argent est le troisième point de tension de la transition. Réformes et élections devront être menées à bien avec des moyens réduits dans un contexte de forte demande sociale. Le coût total des élections de 2015 est pour l'instant estimé à 50,6 milliards de francs CFA (FCFA) (77 millions d'euros).³⁹ Avant le départ de Blaise Compaoré, un emprunt obligataire de 50 milliards de FCFA devait être lancé et a été reporté sine die. Fin janvier 2015, le Trésor public a décidé d'émettre des bons du trésor d'une valeur de 25 milliards de FCFA (38 millions d'euros). L'instabilité politique a restreint l'investissement privé depuis maintenant une année et demie. Il est probable que cet investissement sera gelé durant une période de transition incertaine. Qui plus est, début 2015, le Burkina a dû honorer, comme chaque année, ses dettes auprès de bailleurs de fond.

La tension autour de la question des finances publiques menace directement la capacité du gouvernement à mettre en œuvre ses promesses, ce qui pourrait de nouveau inciter la population, en particulier la jeunesse, à descendre dans la rue au cours des prochains mois.

³⁸ Entretiens de Crisis Group, responsables politiques, Ouagadougou, novembre 2014.

³⁹ « Processus électoral : enfin le consensus ! », LeFaso.net, 19 janvier 2015. A titre de comparaison, le budget annuel de l'Etat prévu pour 2015 est de 1 804 milliards de FCFA (2,75 milliards d'euros) de dépenses, et 1 148 milliards de recettes (1,75 milliard d'euros). « Budget de l'Etat, gestion 2015 : les recettes s'élèvent à 1 148 042 820 000 F CFA et les dépenses à 1 804 114 335 000 F CFA », *Le Pays*, janvier 2015.

II. La page blanche de l'après-Blaise Compaoré

La tâche à accomplir pour réformer en profondeur le Burkina Faso est considérable. La courte période de transition ne sera pas suffisante pour explorer tous les grands chantiers que devra entreprendre le nouveau pouvoir démocratiquement élu et qui sont au cœur des revendications des Burkinabè : réforme de la gouvernance et rééquilibrage du système politique pour réduire la présidentialisation du régime, lutte contre la corruption et l'impunité, réforme du système judiciaire, développement socioéconomique et lutte contre les inégalités, gestion des médias, etc.

Ce gouvernement donne jusqu'à présent l'impression de tout vouloir entreprendre en même temps et de ne guère vouloir définir de priorités. L'équipe au pouvoir doit faire des choix pour éviter la dispersion des énergies et des projets. Le gouvernement de transition doit aussi clarifier au plus vite ses intentions et se concentrer sur quatre axes afin de faciliter le travail du prochain président élu : le rétablissement de la confiance entre gouvernants et gouvernés ; l'amélioration des règles électorales ; l'élaboration d'un projet de nouvelle constitution et la réforme de l'armée.

A. Tenir les promesses pour rétablir la confiance

L'assassinat du journaliste Norbert Zongo en 1998 a été suivi par une série de promesses de réformes, notamment en matière de justice et d'institutions.⁴⁰ Ces promesses n'ont jamais été tenues par le régime Compaoré. L'une des conséquences a été la « rupture de confiance entre gouvernés et gouvernants ». ⁴¹ Cette confiance brisée, caractérisée par une relation entre des pouvoirs publics et des administrés « qui ne se parlent plus et ne se respectent plus », a été à l'origine des émeutes de 2011 et de l'insurrection du 30 octobre 2014.⁴²

L'un des objectifs primordiaux de la transition doit donc être le rétablissement de cette confiance perdue pour éviter qu'elle ne continue à être une source d'instabilité. À l'évidence, la première action allant dans ce sens est le respect de la promesse d'organiser des élections le 11 octobre 2015. Toute rupture avec cet engagement entraînera une crise dans laquelle pourront s'engouffrer tous ceux qui rêvent de conquérir le pouvoir par un autre chemin que celui des urnes. L'ensemble de la communauté internationale et régionale doit maintenir la pression pour que les scrutins se tiennent dans les délais annoncés. Si les élections ne sont pas organisées aux dates prévues, il est probable que tous ceux – citoyens, partis politiques et organisations de la société civile – qui ont participé au renversement de Blaise Compaoré se sentiront trahis ou estimeront que « leur révolution » a été confisquée et redescendront dans la rue pour réclamer le respect des engagements électoraux du gouvernement de transition.

Le gouvernement a aussi tout intérêt à rapidement donner une réalité aux promesses faites par le président Kafando en matière sociale, notamment concernant l'emploi des jeunes, qui constituent la grande majorité de la population, et l'accès

⁴⁰ Voir le rapport de Crisis Group, « Avec ou sans Compaoré ... », op. cit., p. 32.

⁴¹ Voir le « Rapport du Collège des sages sur les crimes impunis de 1960 à nos jours », 30 juillet 1999. Sur les travers de l'ancien régime, voir également les différents rapports du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP) et la « Lettre pastorale des évêques aux fils et filles de l'Eglise famille de Dieu qui est au Burkina Faso et aux hommes et femmes de bonne volonté », juillet 2013.

⁴² Entretien de Crisis Group, responsable de la société civile, Ougadougou, septembre 2011.

aux soins. Le président s'est engagé à « mobiliser des ressources additionnelles pour jeter les bases d'un programme pour l'emploi des jeunes ». Ces ressources, qui viennent s'ajouter à une ligne budgétaire spéciale inscrite au budget général adopté le 30 décembre, doivent être rapidement trouvées et affectées au programme annoncé. Le gouvernement doit tenir la population informée sur l'avancée de ce projet crucial.

Ce programme doit être considéré comme la seconde urgence après l'organisation des élections. Il constitue pour le gouvernement un enjeu de stabilité. Les attentes de la jeunesse, fer de lance de l'insurrection, ne peuvent certes être immédiatement satisfaites, comme l'a d'ailleurs souligné le président Kafando, qui entend « tracer les sillons » d'une politique favorisant l'emploi des jeunes et laisser à ceux « qui viendront après la charge de les parfaire ». Mais oublier ses revendications amènerait à coup sûr ces jeunes une nouvelle fois dans la rue dans les premiers mois de l'année 2015, période la plus difficile de l'année pour de nombreux Burkinabè en raison de la saison sèche. Dans le même ordre d'idée, le gouvernement actuel renforcera la confiance entre lui et la population en donnant une suite concrète à l'autre grande promesse sociale de Michel Kafando : « le recrutement massif d'agents de santé formés pour renforcer les effectifs et répondre aux besoins des structures sanitaires les plus déficitaires ».⁴³

Enfin, le gouvernement doit aller jusqu'au bout de sa promesse de faire la lumière sur l'affaire Norbert Zongo. Ce crime commis contre le journaliste qui enquêtait sur l'assassinat inexplicé de David Ouédraogo, chauffeur du frère cadet du président Compaoré, a créé un profond traumatisme dans la société burkinabè. La non-résolution de ces deux affaires a durablement décrédibilisé la justice aux yeux de la population et a généralisé la défiance vis-à-vis de l'ensemble des institutions. Le dossier a été rouvert par le gouvernement à la fin du mois de décembre 2014. La justice doit maintenant faire tout ce qui est en son pouvoir pour éclaircir ces deux meurtres sans entrave du pouvoir exécutif. La résolution de l'affaire Zongo renforcera considérablement la relation entre les Burkinabè, la justice et leurs dirigeants.

B. Organiser les élections avec de nouvelles règles

Puisqu'elles étaient jouées d'avances, les élections de l'ère Compaoré suscitaient peu d'intérêt, en particulier au sein de la jeunesse. La situation est désormais tout autre avec, pour la première fois depuis 1991, un jeu totalement ouvert. La Commission électorale nationale indépendante (CENI) doit effectuer un travail de mobilisation et de communication auprès de la jeunesse, qui souhaite que sa voix soit entendue et sait désormais qu'elle peut peser de manière décisive sur la trajectoire politique du pays. Son intégration dans le processus électoral constitue un moyen de prendre en compte ses aspirations et de calmer ses frustrations au même titre que les mesures économiques. Plus largement, la Commission doit entamer une campagne de promotion pour encourager la participation électorale, souvent faible au Burkina, en particulier dans les régions traditionnellement abstentionnistes (Haut-Bassins, Centre-Ouest, Mohoun, etc).

⁴³ Toutes ces promesses ont été énoncées lors de la présentation des vœux de Michel Kafando pour la nouvelle année. « Message de nouvel an du président Michel Kafando : Elections en octobre 2015, levée de suspension du CDP et de l'ADF-RDA, tombe de Thomas Sankara, procès Norbert Zongo, ... », LeFaso.net, 1^{er} janvier 2015.

A ce titre, la révision du fichier électoral, entamée il y a plusieurs mois par la CENI et qui se poursuivra à compter du 27 février 2015, est essentielle. Un fichier électoral inclusif est une condition importante pour que le nouveau président élu ait la légitimité nécessaire pour gouverner. Augmenté de plus d'un million de votants pour les élections couplées de 2012, le fichier actuel qui regroupe 4,3 millions d'inscrits est encore loin de comptabiliser l'ensemble des électeurs, estimés à huit millions.⁴⁴

Le financement des campagnes électorales doit être plafonné pour éviter l'inégalité des moyens entre candidats, l'un des problèmes marquants de l'ère Compaoré. En 2005, le candidat arrivé second à l'élection présidentielle disposait d'un budget de 12 millions de FCFA (18 000 euros) contre 983 millions (1,5 million d'euros) pour le président sortant, Blaise Compaoré.⁴⁵ Sans une régulation du financement des campagnes, les prochaines élections risquent d'être déséquilibrées et le parti le plus riche risque de s'imposer, sans forcément avoir le meilleur programme.

Un autre aménagement du code électoral est souhaitable. Il s'agit d'autoriser les candidatures indépendantes, déjà permises pour le scrutin présidentiel, aux élections législatives et municipales. Conformément au code électoral en vigueur, seul les candidats affiliés à un parti politique peuvent se présenter à ces élections. Cette mesure empêche les citoyens qui veulent apporter une contribution à la gestion de leur collectivité de pouvoir le faire. Elle réduit le débat politique en le fermant aux voix de la société civile qui ont un message différent de celui des partis traditionnels. Elle restreint le choix politique des électeurs, jeunes en particuliers, qui ne se reconnaissent dans aucun parti, et favorise l'abstention.

La communauté internationale, en particulier l'Union européenne, les Etats-Unis et Taïwan, qui est également un partenaire au développement important du Burkina et qui a intérêt à sa stabilité, doit augmenter sa participation dans le financement des futures élections.⁴⁶ Les élections couplées de 2012 avaient coûté 40 milliards de FCFA (61 millions d'euros), dont seulement 5 milliards (7,6 millions d'euros) avaient été financés par la communauté internationale. Les élections générales de 2015 devraient coûter environ 50,6 milliards de FCFA (77 millions d'euros), alors que le pays est soumis à de fortes restrictions budgétaires du fait de la crise politique actuelle et d'une baisse significative de la croissance économique, d'un ou deux points selon le Fonds monétaire international. Il est estimé que la somme de 25,6 milliards de FCFA (39 millions d'euros), soit la moitié du coût total des élections, devra être trouvée auprès des partenaires internationaux.⁴⁷

C. *Diminuer le pouvoir du président et de son parti*

Le déclin politique de Blaise Compaoré commence en 2009. Dans le premier semestre de cette année charnière, son plus ancien collaborateur et son meilleur stratège politique, Salif Diallo, lui a suggéré de rendre son régime moins présidentiel et plus par-

⁴⁴ Voir « Elections législatives et municipales du 02 décembre prochain au Burkina Faso : un bref aperçu », Fondation Rosa Luxembourg Afrique de l'Ouest, 2012.

⁴⁵ Voir Mathieu Hilgers et Jacynthe Mazzocchetti, « L'après-Zongo : entre ouverture politique et fermeture des possibles », *Politique africaine*, no. 101 (2006), p. 15.

⁴⁶ Taïwan entretient des relations diplomatiques avec seulement trois pays en Afrique : le Burkina Faso, le Swaziland et São Tomé et Príncipe. Son aide au développement pour le Burkina s'élevait à 18 millions d'euros en 2010. « Taiwan, le dernier bastion », *Jeune Afrique*, 29 novembre 2010.

⁴⁷ « Burkina : les élections se tiendront le 11 octobre », *Le Monde*, 23 janvier 2015.

lementaire. Diallo a dénoncé ce qu'il a alors appelé la « patrimonialisation » du pouvoir. Le président, convaincu de la nécessité d'un homme fort à la tête de l'Etat, et son entourage, attaché à la préservation ses intérêts économiques, se sont opposés à cette idée. Diallo a été sanctionné et envoyé comme ambassadeur en Autriche. Blaise Compaoré a alors perdu non seulement son conseiller le plus brillant mais aussi une occasion de déconcentrer son pouvoir et sans doute d'aller au terme de son quatrième mandat.

La question posée en 2009 par Salif Diallo doit être définitivement réglée par un changement de constitution qui non seulement viendrait clore définitivement l'ère Compaoré en instaurant une cinquième république mais qui permettrait d'éviter une nouvelle concentration de pouvoir entre les mains d'un seul homme et de son parti. Il appartient à la deuxième sous-commission chargée des « réformes constitutionnelles, politiques et institutionnelles » d'élaborer cette nouvelle constitution, qui pourrait rentrer en vigueur après la prochaine présidentielle.

Ce changement constitutionnel doit aller dans le sens d'un régime semi-parlementaire où l'assemblée exercerait un contrôle accru sur les finances publiques et sur l'économie afin d'éviter l'accaparement de celles-ci par le parti au pouvoir. Cette constitution devra aussi limiter le nombre de mandats présidentiels à deux par un article non modifiable. Si ce changement constitutionnel n'est pas effectué, les mêmes causes produiront les mêmes effets et un président doté de trop de pouvoir sera à terme contesté et possiblement renversé, comme l'ont été Maurice Yaméogo en 1966 et Blaise Compaoré un demi-siècle plus tard.

Le retour à un régime autoritaire ou semi-autoritaire comme celui de Blaise Compaoré sera difficile sans créer une contestation massive. En plus de sa forte tradition syndicale et associative, le Burkina est doté d'une population jeune et urbaine, mieux formée et informée, qui aspire désormais au changement et à l'alternance. Elle ne s'accommode plus des gouvernements des années 1970 ou 1980, paternalistes et clientélistes, qui traitaient leurs administrés davantage comme des sujets que comme des citoyens.

D. Régler la question du Régiment de sécurité présidentielle

Une éventuelle tentative de maintien au pouvoir des figures publiques issues de ses rangs n'est pas le seul danger que l'armée fait peser sur la transition. Une réaction brutale de certains militaires contre une réforme mal conduite des forces de sécurité constitue un autre risque non négligeable de dérapage. Cruciale, cette réforme ne fait pour le moment l'objet d'aucun débat public. Elle n'est pas inscrite dans la charte de transition mais doit être évoquée dans le cadre des travaux de la Commission de la réconciliation nationale et des réformes. Il est inquiétant de constater que l'armée reproduit le déficit de communication interne et externe qui avait été l'une des causes des mutineries du printemps 2011.⁴⁸

L'avenir du Régiment de sécurité présidentielle (RSP), dont l'actuel Premier ministre est issu, est le volet le plus délicat de cette réforme encore très mal définie. Le pouvoir actuel (ou une partie de celui-ci) s'est d'abord prononcé en faveur d'une dissolution de cette unité d'élite, qui emploie 1 200 hommes. Le RSP n'assure déjà plus

⁴⁸ Voir le rapport de Crisis Group, « Avec ou sans Compaoré ... », op. cit.

la sécurité de l'actuel président de la République. Celle-ci a été confiée à un groupe mixte composé de policiers et de gendarmes.⁴⁹

Ce démantèlement a du sens étant donné que le RSP, créé au début des années 1990, était d'abord au service de Compaoré et de la protection de son régime. « Blaise Compaoré n'étant plus au pouvoir cette force n'a plus de raison d'être ».⁵⁰ « Armée dans l'armée », ce régiment a longtemps été une source de division au sein des forces de défense burkinabè car de nombreux militaires estiment qu'il est doté de trop grands privilèges. A l'instar de nombreuses gardes présidentielles africaines, il capte une partie importante du budget de la défense. Les soupçons qui pèsent sur l'implication de certains de ses éléments dans plusieurs affaires de crimes politiques l'ont en outre fortement dévalorisé aux yeux de la population.

La réforme (ou la dissolution) du RSP pose plusieurs problèmes. Elle ne fait pas l'objet d'un consensus car elle va bousculer des privilèges et des avantages. Ses membres étant mieux payés et traités que le reste de la troupe, une majorité d'entre eux est hostile à toute idée de réforme.⁵¹ Fin décembre 2014, les autorités de transition ont tenté de modifier l'organigramme du RSP en réaffectant deux de ses responsables et plusieurs de ses soldats. Le gouvernement a été contraint d'abandonner rapidement ce projet suite au fort mouvement de colère interne qu'il a provoqué. Cet épisode a d'abord été passé sous silence. Le président Kafando a fini par reconnaître qu'il y avait eu des « problèmes » au sein du RSP, affirmant que : « on ne peut pas non plus rayer d'un trait de plume ce régiment, parce qu'il y a quand même des réalités dont il faut tenir compte ». Cette déclaration marque un certain recul du pouvoir sur le dossier du RSP, en contradiction avec les promesses initiales. Cette question illustre bien la tension entre volonté de changement et nécessité de prendre en compte les réalités.⁵²

Le RSP reste la force militaire la plus puissante et la mieux organisée du pays, pour ne pas dire la seule force apte au combat. Aucun autre segment de l'armée n'est capable de s'opposer militairement à lui. « Désarmer le plus fort est toujours très compliqué ».⁵³ Le RSP est la seule unité à bénéficier d'un entraînement digne de ce nom et à disposer d'armes lourdes et de stocks de munitions. Après les mutineries de 2011, les poudrières des casernes de Ouagadougou, où logent les autres forces, ont été vidées. Les perceurs des armes lourdes ont été enlevés.⁵⁴

Le limogeage fin novembre de Gilbert Diendéré, « patron » incontesté du RSP pendant deux décennies, l'a laissé sans véritable responsable, au point où l'on ne sait

⁴⁹ Entretien de Crisis Group, officier supérieur, Ouagadougou, décembre 2014.

⁵⁰ Entretien de Crisis Group, Premier ministre, novembre 2014.

⁵¹ Entretien de Crisis Group, officier supérieur, Ouagadougou, décembre 2014.

⁵² « Burkina : Kafando reconnaît des divergences au sein du Régiment de sécurité présidentielle », Agence d'information du Burkina, 22 janvier 2015. Il semble que des membres du RSP aient réclamé que le lieutenant-colonel Joseph Céleste Moussa Coulibaly (ancien aide de camp de Blaise Compaoré) soit nommé chef de corps, un poste occupé par le colonel major Boureima Kéré. Les membres du RSP ont aussi protesté contre l'affectation de certains de leurs camarades au camp Guillaume Ouédraogo de Ouagadougou. Une autre version indique qu'ils protestaient contre le limogeage pur et simple de Kéré et de Coulibaly. Entretien de Crisis Group, membre des forces de sécurité, Ouagadougou, décembre 2014. Selon la presse, ils demandaient également le versement de leurs primes de fin d'année et protestaient contre l'éventuelle dissolution du RSP.

⁵³ Entretien de Crisis Group, militaire, Ouagadougou, décembre 2014.

⁵⁴ Entretien de Crisis Group, officier supérieur, Ouagadougou, décembre 2014.

plus aujourd'hui « qui tient le RSP ». ⁵⁵ Le risque est donc de voir cette unité se fragmenter et devenir beaucoup moins contrôlable. Il sera aussi moins facile pour les autorités de transition de trouver au sein du RSP un relais unique et suffisamment fort capable de faire accepter à ses camarades la disparition de leur unité.

La réforme du RSP est en route mais n'est pour le moment pas accompagnée d'un plan concret et détaillé. Plusieurs pistes sont évoquées qui vont d'une réduction de ses effectifs (à 800 hommes) à sa transformation en une unité spécialisée contre le terrorisme, menace bien réelle pour un pays qui partage des frontières avec le Mali et le Niger. La réforme n'est pas une fin en soi et doit s'accompagner au plus vite de propositions claires afin de rassurer les membres du RSP. Si ces derniers s'estiment trahis, s'ils voient leur rémunération s'effondrer, leur garantie de carrière ou de retraite s'évaporer, il est probable qu'ils exerceront une pression sur les autorités de transition.

La réforme du RSP ne pourra se faire en dehors d'une réflexion plus large sur le rôle de l'armée. Pour cela, le Burkina doit produire un livre blanc sur la défense et la sécurité, dont l'idée avait été évoquée après les mutineries de 2011, afin de fixer les grandes orientations des forces de sécurité pour les années à venir. Ce livre blanc permettra à l'armée de régler les nombreuses incohérences qui caractérisent son fonctionnement et de mieux orienter ses dépenses. ⁵⁶ Mieux gérée que de nombreuses armées de la région, l'armée burkinabè présente cependant des lignes de fractures (entre générations, entre unités, entre individus, etc.). Elle est à l'origine de quatre coups d'Etat qui ont marqué l'histoire du pays. Blaise Compaoré avait réussi à maintenir ses lignes de fractures. Sans lui, elles risquent de se rouvrir en l'absence d'une réforme sérieuse et profonde.

⁵⁵ Entretien de Crisis Group, officier supérieur, Ouagadougou, décembre 2014. Diendéré n'a cependant jamais été officiellement à la tête du RSP.

⁵⁶ On peut citer deux exemples de dysfonctionnement : 30 pour cent de l'armée burkinabè participe actuellement à des opérations extérieures, principalement au sein de missions onusiennes. Pour nourrir cette ambition, elle doit recruter de plus en plus de personnel mais ne possède pas les capacités nécessaires à sa formation. L'une des menaces interne à laquelle doit faire face le Burkina est le grand banditisme qui affecte la vie de milliers de citoyens, fréquemment rançonnés par des « coupeurs de route ». La gendarmerie ne dispose ni des moyens de transports, ni des capacités de renseignement et de communication pour lutter contre ce phénomène.

III. Conclusion

Le gouvernement de transition devra trouver un difficile équilibre pour répondre aux attentes de la population, gouverner dans un contexte incertain et mener à bien une transition difficile. Il a pour l'instant montré à plusieurs reprises qu'il était sensible aux exigences de la population. En effet, s'il s'oppose à la rue, il devra faire face à de nouveaux troubles. Mais s'il va trop dans le sens de ses aspirations, il risque d'entrer dans une dérive populiste créatrice d'instabilité et dangereuse pour l'autorité de l'Etat.

Par ailleurs, une autre incertitude, qui n'est pour l'instant pas à l'ordre du jour des discussions, concerne l'évolution de la politique étrangère du Burkina Faso. Chasse gardée du président Compaoré, celle-ci est actuellement au point mort. Les hommes clés de la diplomatie de l'ancien régime sont en retrait de la vie politique et diplomatique. Compte tenu de leur qualité ou du fait qu'ils exerçaient une sorte de monopole sur les dossiers régionaux, le Burkina Faso aura beaucoup de mal à retrouver sur la scène régionale la place qui était la sienne sans leur expertise. Mais certaines figures de la diplomatie burkinabè, peu impliquées dans les affaires intérieures du pays, pourraient, dans les mois à venir, faire un retour sur la scène publique et assurer la continuité d'une diplomatie qui avait donné au Burkina une importance régionale sans commune mesure avec son poids économique.

Dakar/Bruxelles, 28 janvier 2015

Annexe A: Carte du Burkina Faso



Map No. 4230 UNITED NATIONS
November 2004

Department of Peacekeeping Operations
Cartographic Section