GRIP

GROUPE DE RECHERCHE
ET D'INFORMATION
SUR LA PAIX ET LA SÉCURITÉ

•

467 chaussée de Louvain
B – 1030 Bruxelles
Tél. : +32 (0)2 241 84 20
Fax : +32 (0)2 245 19 33
Courriel : admi@grip.org
Internet : www.grip.org
Twitter : @grip_org
Facebook : GRIP.1979

Le Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (GRIP) est un centre de recherche indépendant fondé à Bruxelles en 1979.

Composé de vingt membres permanents et d'un vaste réseau de chercheurs associés, en Belgique et à l'étranger, le GRIP dispose d'une expertise reconnue sur les questions d'armement et de désarmement (production, législation, contrôle des transferts, non-prolifération), la prévention et la gestion des conflits (en particulier sur le continent africain), l'intégration européenne en matière de défense et de sécurité, et les enjeux stratégiques asiatiques.

En tant qu'éditeur, ses nombreuses publications renforcent cette démarche de diffusion de l'information. En 1990, le GRIP a été désigné « Messager de la Paix » par le Secrétaire général de l'ONU, Javier Pérez de Cuéllar, en reconnaissance de « Sa contribution précieuse à l'action menée en faveur de la paix ».

Le GRIP bénéficie du soutien du Service de l'Éducation permanente de la Fédération Wallonie-Bruxelles.

NOTE D'ANALYSE – 31 décembre 2014

SANTOPINTO Federico. *Défi électoral au Burkina. L'UE face aux énigmes d'une transition*. Note d'Analyse du GRIP, 31 décembre 2014, Bruxelles.

http://www.grip.org/fr/node/1449

NOTE D'ANALYSE

DÉFI ÉLECTORAL AU BURKINA
L'UE face aux énigmes d'une transition

Par **Federico Santopinto**

31 décembre 2014

Résumé

Cet article pourrait être résumé par un grand point d'interrogation, qui ne trouvera de réponse qu'en novembre 2015, lorsque la phase de transition que vit actuellement le Burkina Faso se sera conclue par des élections présidentielles, législatives et locales. Une transition courageuse, mais encore énigmatique, qui suscite autant d'espoirs que d'inquiétudes. Dans ce contexte incertain, l'Union européenne, traditionnel partenaire des processus de démocratisation africains, est appelée à procéder avec prudence et circonspection. Elle est comme un éléphant dans un magasin de porcelaine.

Abstract

Electoral Challenge in Burkina Faso
The EU facing the enigmas of the transition

This article could be summarised by a question mark, which will only find an answer in November 2015, when the transition in Burkina Faso will lead to presidential, legislatives and local elections. A courageous but still enigmatic transition, which raises hope as much as concern. In such an uncertain environment, the European Union, traditional partner of African democratic processes, is called to proceed cautiously and prudently. It is like a bull in a china shop.

Introduction

L'histoire du Burkina Faso a connu une brusque accélération depuis l'automne 2014. Le 31 octobre de cette année fatidique, après 27 ans de règne, Blaise Compaoré tombait comme une poire trop mûre face à une insurrection populaire qui n'aura duré que 3 jours, provoquant néanmoins la mort de 24 manifestants[1]. L'ancien président burkinabé n'aura donc pas réussi à modifier l'article 37 de la Constitution du Faso, afin de briguer un énième mandat aux prochaines élections présidentielles : la rue lui aura barré le chemin.

Depuis, le « pays des hommes intègres » s'est lancé dans une transition démocratique pleine d'espoirs mais aussi d'inconnues. Après la chute de Compaoré, le lieutenant-colonel Isaac Zida, chef adjoint du Régiment de sécurité présidentielle (RSP), s'est imposé comme l'homme fort de la transition. Soutenu par l'armée, il s'est heurté toutefois à l'hostilité de l'Union africaine et de la communauté internationale, méfiantes face aux ambitions politiques de ceux qui portent l'uniforme. Un compromis sera arrêté le 13 novembre, sous la forme d'une Charte de la transition. Elle imposera le partage du pouvoir au sein d'institutions provisoires entre les militaires et les civils, dans le but de mener le pays à des élections présidentielles, législatives et peut-être locales en novembre 2015. À cette date, aucun des acteurs impliqués dans la transition ne pourra briguer de mandat électif.

La Charte a été accueillie par un soupir de soulagement en Afrique comme au Burkina : les prémices pour une démocratisation pacifique et ordonnée du pays semblent en effet être réunies. Le parcours entrepris par le Burkina Faso présente encore néanmoins de nombreux points d'interrogation, que cet article entend passer en revue, sans toutefois pouvoir y répondre. Pour cela, il faudra attendre novembre 2015.

Les ambigüités de la transition, le rôle que l'Union européenne est amenée à jouer dans le processus de démocratisation burkinabé et le défi électoral seront ainsi les objets d'analyse de cette brève Note.

1. Le paradoxe et les ambiguïtés de la transition

1.1 L'inévitable paradoxe

La crise politique et institutionnelle qui a provoqué la fuite de Blaise Compaoré se caractérise par un paradoxe. Pour défendre la Constitution contre les ambitions de l'ancien président, les opposants du régime ont été contraints de la violer. Pour s'en rendre compte, trois éléments doivent être soulignés.

1) Blaise Compaoré entendait en effet modifier le texte fondamental du Faso par la voie légale, afin de briguer un troisième mandat présidentiel. Formellement donc, l'ancien président comptait respecter les procédures constitutionnelles[2]. Bien que, de fait, l'éventualité qu'il puisse se présenter une nouvelle fois aux élections aurait indéniablement violé l'esprit démocratique que la Constitution burkinabé incarne.

1. *Le Faso* du 26 novembre 2014.

2. Voire le Titre XV de la Constitution du Burkina Faso.

2) En outre, conformément à la Constitution, le président de l'Assemblée nationale, Soungalo Apollinaire Ouattara, aurait dû combler la vacance de pouvoir provoquée par le départ de Blaise Compaoré[3]. Or, le président de l'Assemblée nationale était considéré comme un homme trop proche de l'ancien président déchu. Il était par ailleurs fortement impliqué dans le projet de modification de la Constitution.

3) De plus, toujours aux termes de cette dernière, des élections auraient dû se tenir dans les trois mois suivant la démission du Président[4]. Selon plusieurs observateurs et diplomates occidentaux[5], toutefois, le pays était dans l'incapacité d'organiser des élections dans un délai aussi court.

Face à une telle impasse, les acteurs de la transition ont donc été obligés de contourner la Constitution qu'ils voulaient pourtant préserver, afin d'éviter que son esprit démocratique ne soit bafoué par Compaoré et les siens. Le casse-tête a été résolu à travers l'adoption de la Charte de la transition, qui a été intégrée à la Constitution, mais qui de fait la suspend temporairement, au moins en partie.

Bien que l'adoption de la Charte ait sans doute été inévitable, son contenu reste néanmoins ambigu sur plusieurs points. Est-ce à cause des approximations avec lesquelles elle a été hâtivement rédigée, ou cache-t-elle des ambitions inavouées ? Difficile de répondre à cette question à ce jour. Ce document, qui apparait comme une véritable « constitution intérimaire », mérite cependant d'être décortiqué afin de mieux cerner son ambivalence.

La Charte met en place les institutions de la transition : un Président de la transition, un Conseil national de la transition et un Gouvernement de la transition. Après d'âpres négociations et de fortes pressions de la communauté internationale et de l'Union africaine, les militaires ont consenti à céder la présidence provisoire à un civil : l'ancien diplomate et ambassadeur du régime de Compaoré à l'ONU, Michel Kafando. Cependant, des postes clés du gouvernement temporaire ont quant à eux été attribués à des militaires. Ainsi, le lieutenant-colonel Yacouba Isaac Zida, qui avait détrôné Compaoré et suspendu la Constitution, a été nommé Premier ministre et ministre de la Défense. Son dauphin, Auguste Denise Barry a obtenu le ministère de l'Administration territoriale, de la Décentralisation et de la Sécurité (en d'autres mots : l'Intérieur, en charge donc de la police). Les ministères des Mines et du Sport ont eux aussi été attribués à des militaires, les autres portefeuilles ayant été confiés à des membres de la société civile.

Quant au Conseil national de la transition (CNT), il suspend et prend la place de l'Assemblée nationale, qui avait pourtant été élue en 2012. Cette dernière comptait 70 membres du parti de Blaise Compaoré, le Congrès pour la démocratie et le progrès (CDP), sur un total de 127 membres. Or, une partie importante des députés du CDP avaient soutenu le projet de modification de l'article 37 de la Constitution, ce qui explique pourquoi l'Assemblée a été dissoute et remplacée par le CNT. Celui-ci reste toutefois un organe législatif non élu.

3. Voir l'art. 43 de la Constitution du Burkina Faso.

4. Voir l'art. 43 de la Constitution du Burkina Faso.

5. Source : entretien avec un diplomate européen.

Sa composition reflète elle aussi le compromis difficile que les acteurs civils et militaires ont trouvé pour administrer la transition : ainsi, sur les 90 sièges que compte le CNT, 30 ont été attribués aux partis de l'opposition, 25 à la société civile, 25 aux militaires et 10 aux membres du CDP qui n'avait pas soutenu le projet d'amendement de la Constitution. Enfin, la présidence du CNT a été confiée à un civil, le journaliste Sheriff Sy.

1.2 Les ambiguïtés à éclaircir

Les institutions provisoires présentent donc un déficit démocratique qui était sans doute inévitable, mais qui reste néanmoins incontestable : seule une quarantaine de membres du CNT dispose en effet d'une certaine légitimité électorale, issue des législatives de 2012. Tous les autres acteurs de la transition, soient-ils membres du gouvernement ou du CNT, ne sont jamais passés par les urnes. Dans un tel contexte, le fait que les acteurs de la transition ne puissent briguer aucune charge élective en novembre 2015 constitue un garde-fou essentiel par rapport au parcours démocratique entamé par le Burkina Faso.

Malgré ces limites démocratiques, la feuille de route dont les institutions provisoires ont été investies semble aller bien au-delà de la gestion des affaires courantes et de l'organisation des prochaines élections. La Charte de la transition confère en effet aux nouvelles autorités un mandat aussi vaste que vague, visant notamment une éventuelle modification de la Constitution. Elle prévoit à ce titre l'institution d'une **Commission de la réconciliation nationale et des réformes**, devant « renforcer la cohésion sociale et l'unité nationale ». Or, cette commission devrait être composée d'une série de sous-commissions, dont une serait destinée aux réformes constitutionnelles et une autre à la réforme électorale. Enfin, cette Commission de réconciliation ne devrait pas être rattachée au CNT, qui est pourtant l'assemblée législative de la transition, mais elle sera placée sous la direction du Premier ministre, le lieutenant-colonel Zida[6].

Si la modification de la loi électorale et des réglementations connexes est une tâche qui incombe typiquement à toute autorité provisoire devant sortir un pays d'une crise, l'éventuelle modification d'une constitution est normalement du ressort d'une institution élue. Les acteurs de la transition burkinabé ont-ils l'intention d'amender en profondeur la Constitution avant les élections de novembre 2015, ou veulent-ils procéder à un simple « toilettage » de celle-ci, afin de garantir que le scrutin puisse se tenir dans de meilleures conditions démocratiques ? À ce jour, le rôle et la composition de la Commission de la réconciliation restent dans le flou. Lors d'une interview à la presse, le Premier ministre Isaac Zida, a toutefois évoqué l'ambition de réformer le texte fondamental du Faso afin, notamment, de limiter les pouvoirs présidentiels. Selon lui, le nouveau Président devra être exclu d'une série de compétences dont, entre autre, celle de chef suprême des armées[7]. Pourtant, dans un État démocratique, l'armée devrait théoriquement être soumise au pouvoir politique, lequel est à son tour soumis aux corps électoral. Qu'en sera-t-il dans le Burkina de demain ? Le passage d'un régime à un autre présente toujours des inconnues. La transition du Faso n'y échappe pas.

6. Charte de la transition, articles 17 et 18.

7. « Gouvernement zida : réformer ou … périr », 30 novembre 2014, *Burkina 24*.

2. Le rôle discret mais influent de l'UE

Traditionnelle partenaire des transitions démocratiques africaines, l'Union européenne s'est montrée prudente tout au long de la crise qui a secoué le Faso. Prudente certes, et même réservée, mais néanmoins influente, grâce notamment à sa volumineuse politique de coopération au développement et, surtout, au principe de conditionnalité politique de l'aide qui l'accompagne.

Initialement, dans un souci de respecter le principe de non-ingérence, Bruxelles n'était pas intervenue publiquement face à la tentative de Compaoré de modifier l'article 37 de la Constitution. Dans les coulisses, toutefois, plusieurs hauts responsables européens (dont José Manuel Barroso en personne)[8] avaient manifesté leur opposition à ce projet, ainsi qu'une forte préoccupation par rapport à la réaction de la rue. Les émeutes d'octobre 2014 ne semblent d'ailleurs guère avoir surpris les responsables de l'Union[9].

Par contre, lorsque le lieutenant-colonel Isaac Zida a pris le pouvoir, l'UE a explicitement soutenu l'Union africaine dans sa ferme opposition à l'idée que la transition soit menée par des militaires. Et c'est sans doute à ce moment que son influence a dû se faire sentir le plus. Le Burkina Faso, en effet, est un pays largement dépendant de l'aide extérieure, et notamment de celle européenne (voir l'encadré). Si l'Union n'a jamais menacé de suspendre sa politique de coopération au développement, elle a dû faire comprendre aux militaires du Faso que celle-ci dépendait de certaines conditions, prévues par ailleurs dans l'Accord de Cotonou. Or, une éventuelle suspension de l'aide au Burkina, soit-elle partielle, aurait été catastrophique pour tout régime en place à Ouagadougou. Une telle hypothèse a certainement effleuré l'armée burkinabé, lorsqu'elle a accepté de partager le pouvoir transitoire avec les partis d'opposition et les membres de la société civile.

Le Burkina Faso, largement dépendant de l'aide européenne

Le Faso est un pays extrêmement dépendant de l'aide internationale : celle-ci représente annuellement environ 13,6 % de son revenu national brut, et plus de la moitié des dépenses de l'État central.

Or, cette dépendance économique vis-à-vis de l'extérieur s'achemine tout droit vers Bruxelles, l'UE étant le principal bailleur de fond du pays. Ouagadougou est d'ailleurs un partenaire privilégié de la coopération au développement européenne : avec 623 millions d'euros prévus pour la période 2014-2020, le Faso figure en 4e place parmi les États bénéficiaires du 11e FED (le budget alloué par l'UE à la zone Afrique-Caraïbes-Pacifique).

Cette quatrième place est significative pour un pays de moins de 20 millions d'habitants : elle semble témoigner que le Burkina de Blaise Compaoré était considéré comme un partenaire prioritaire pour l'UE, étant donné que c'est sous la présidence de ce dernier que le 11e FED a été négocié.

Sources : OCDE, *Efficacité de l'aide 2011 : Progrès accomplis dans la mise en œuvre de la Déclaration de Paris*, Vol. II, Chapitres pays – Burkina Faso, http://www.oecd.org/fr/cad/efficacite/Burkina%20Faso%207.pdf.

UE : http://eeas.europa.eu/burkina_faso/index_en.htm

L'adoption de la Charte de la transition a ainsi été accueillie avec un mélange de soulagement et de circonspection au sein de la communauté internationale. Le soutien financier de l'UE n'a donc pas été remis en question, bien que la transition burkinabé soit suivie à la loupe à Bruxelles comme à Addis-Abeba et à Washington. L'UE s'est par ailleurs engagée à soutenir le processus électoral, qui sera onéreux.

8. Source : UE.

9. Lire le récit de la chute de Compaoré publié par Rémi Carayol et Benjamin Roger dans *Jeune Afrique*.

Des contacts avec la Commission électorale nationale indépendante (CENI) ont été pris à cet effet, cette dernière manquant cruellement de ressources. À ce propos, il est intéressant de souligner que les États-Unis ont déjà annoncé une aide financière de plus de 2 millions d'euros en faveur de la Commission électorale du Faso[10]. L'Union lui emboitera sans doute le pas.

Mais les institutions européennes disposent aussi d'un autre outil pour soutenir la transition démocratique burkinabé, un outil dont Washington ne dispose pas : les missions d'observation électorales (MOE), notamment de long terme. Dans ce domaine, l'UE est devenue un acteur incontournable sur la scène internationale. Déployées plusieurs mois à l'avance, les MOE peuvent jouer un rôle important dans le cadre d'un processus de démocratisation, et de légitimation/stabilisation, notamment en Afrique. Or, l'Afrique sub-saharienne est justement la principale destination des MOE. Plus de 60 missions y ont été déployées au cours des vingt dernières années[11]. Pourtant, aucune d'elle ne s'est jamais rendue au Burkina Faso, quand bien même l'Afrique de l'Ouest soit la région la plus observée.

Avant la crise, le Burkina Faso n'était pas dans la liste des pays prioritaires à observer pour 2015. Les évènements récents devraient pousser les autorités européennes à insérer ce pays en haut de cette liste. Au regard des enjeux que la prochaine consultation électorale comporte, cela parait essentiel.

3. Le défi électoral

Dans un pays qui compte près de 70 % d'illettrés et qui manque cruellement d'infrastructures, l'organisation du scrutin de 2015 est un défi de taille[12]. Cependant, il n'est pas nouveau : sous le règne de Compaoré, plusieurs élections avaient déjà été organisées. Loin d'être parfaites, celles-ci ont néanmoins permis au pays d'acquérir une certaine expérience en la matière, tout en favorisant l'émergence d'une opposition légale au régime et d'une presse plus indépendante.

Ainsi, dans le domaine électoral, le Burkina Faso dispose d'un arsenal législatif et institutionnel relativement rodé, dont le socle fut adopté entre 1998 et 2001. L'émotion suscitée dans le pays par l'assassinat du journaliste indépendant Norbert Zongo en 1998 avait en effet contraint le régime de Compaoré à adopter une série de réformes démocratiques importantes, notamment une loi portant sur le code électoral et, surtout, la création d'une commission électorale indépendante, la CENI (Commission électorale nationale indépendante). Avant ces réformes, les élections étaient donc gérées directement par le gouvernement, ce qui alimentait la suspicion parmi les opposants de l'ancien président. Depuis, elles ont été confiées à la nouvelle Commission électorale.

10. Les États-Unis demandent au gouvernement de transition au Burkina de respecter le délai des élections de 2015. *Africatime*, 10 décembre 2014.

11. Santopinto Federico, « Les missions électorales de l'UE : un outil discret de gestion des crises », *Note d'Analyse du GRIP*, 29 juillet 2014, Bruxelles.

12. Article de Michel Luntumbue dans : Institut Gorée, *Systèmes de conflits et enjeux sécuritaires en Afrique de l'Ouest*, Section 3 – Le Burkina Faso, p. 165-178, Rapport 2012.

La CENI est donc chargée d'administrer les élections du début du processus jusqu'à la proclamation provisoire des résultats, les résultats définitifs étant proclamés par le Conseil constitutionnel. Elle est composée de 15 membres pour un mandat de 5 ans, renouvelable une fois : 5 sont nommés par la majorité, 5 par l'opposition et 5 par la société civile (autorités religieuses, chefferies traditionnelles, société civile).

De nouvelles nominations pourraient modifier la composition actuelle de la CENI. Celle-ci jouit pourtant d'une réputation relativement bonne dans le pays, car, encore récemment, elle avait su s'opposer aux intérêts de Compaoré et de ses proches lors de certains contentieux électoraux. La tâche qui lui incombe pour novembre 2015 est néanmoins énorme : réglementation de la campagne électorale, plafonnement des dépenses des partis, accès équitable aux médias, autorisation ou non des candidatures indépendantes, droit de vote pour l'impressionnante diaspora burkinabé disséminée dans le monde entier et en particulier en Côte d'Ivoire, couplage éventuel des élections… les dossiers sur sa table sont nombreux et épineux.

Deux d'entre eux toutefois méritent une attention particulière : le problème de la liste électorale et celui des circonscriptions pour les législatives. Ce paragraphe s'attardera enfin sur l'enjeu des présidentielles.

3.1 La liste électorale

La constitution de la liste électorale représente, comme dans bon nombre de pays africains, une difficulté majeure pour le Burkina. Le nombre d'électeurs inscrit dans celle-ci a varié de manière surprenante au cours des différentes consultations qui se sont succédé durant les dernières années. Lors de l'élection présidentielle de 1998, plus de 4 millions de citoyens étaient dûment enregistrés auprès de l'administration électorale, alors que pour les présidentielles de 2010 ils étaient un million de moins. Pourtant, trois ans plus tôt, lors du scrutin législatif de 2007, la liste électorale comptait près de 4,5 millions d'électeurs. Bref, depuis 1998, le nombre d'électeurs inscrits a varié de plusieurs centaines de milliers de personnes, sans suivre une tendance constante et sociologiquement lisible (voir le tableau ci-dessous)[13].

L'enregistrement des électeurs dans les fichiers électoraux est un problème classique des pays en voie de développement, surtout africains, et s'explique par les carences de l'état civil. Le Burkina Faso ne fait pas exception : dans les zones reculées du pays les naissances et les décès ne sont souvent pas enregistrés, alors que le pays présente un taux de natalité parmi les plus élevés au monde. Or, pour s'inscrire dans la liste électorale les citoyens burkinabé doivent présenter une carte d'identité, un acte de naissance ou un jugement supplétif (lorsque la naissance de la personne en question n'a jamais été déclarée). Autant de documents dont une partie de la population ne dispose pas.

Ainsi, sous la pression de l'opposition et d'une partie de la société civile, le Faso s'est lancé en 2012 dans l'élaboration d'une liste électorale biométrique. Très couteux, le recensement biométrique des électeurs est souvent perçu comme la solution miracle aux limites de l'état civil des pays moins développés. Les résultats ne sont toutefois pas toujours probants.

13. Sources : IFES ; Inter-Parlamentary Union (IPU) ; CENI ; CENI

Année	Élection	Inscrits dans la liste électorale	Votants	Résultats
1998	Présidentielle	4.210.134	2.361.294 (54 %) (2.264.293 valides)	Compaoré : 1.981.713 (87,52 %) Ouedraogo : 49,680
2002	Législatives (111 sièges)	2.673.185	1.883.280 (70 %) (1.741.037 valides)	CDP : 862.119 (49,5 %), 57 sièges ADF/RDA: 219.543 (12,6 %), 17 sièges
2005	Présidentielle	3.924.328	2.262.899 (53 %) (2.066.270 valides)	Compaoré : 1.660.148 (80,35 %) B.S.Sankara : 100.816 (4,88 %)
2007	Législatives (111 sièges)	4.466.354	2.520.488 (56 %) (2.333.228 votants)	CDP : 1.373.078 (58,8 %), 73 sièges ADF/RDA: 249.766 (10,7 %), 14 sièges
2010	Présidentielle	3.239.777	1.778.693 (52 %) (1.694.271valides)	Compaoré : 1.358.941 (80,21%) Diallo : 138.666
2012	Législatives (127 sièges)	4.365.153	3.315.795 (76 %) (3.016.379 valides)	CDP : 1.467.749 (48.6 %), 70 sièges UPC : 334.453 (11,09 %), 19 sièges ADF/RDA : 338.970 (11,2 %), 19 sièges

Au Burkina Faso l'appel d'offre lancé par la CENI pour procéder à l'enrôlement biométrique a été remporté par la société française spécialisée dans la sécurité numérique GEMALTO. Cette dernière a mis à disposition ses techniciens, 3 500 ordinateurs équipés ainsi que des groupes électrogènes. Ce matériel étant insuffisant pour procéder à l'enrôlement dans tout le pays au même moment, le territoire national a été divisé en quatre zones. Les électeurs potentiels n'avaient que deux semaines en moyenne pour s'enregistrer, et, comme auparavant, ils devaient se rendre physiquement dans les centres d'enregistrements, en présentant leur carte d'identité, un acte de naissance ou un jugement supplétif[14].

Cette procédure, qui aura couté au moins 18 millions d'euros, n'est donc pas si différente que la précédente. Elle dépend elle aussi de la volonté ou de la disponibilité, voire de la capacité de chaque électeur de rejoindre le centre d'enregistrement de sa région pour s'inscrire, cette fois-ci moyennant une photo d'identité et la prise d'empreintes digitales.

Le résultat de ce processus est mitigé : 4 365 153 personnes ont été enregistrées dans le fichier électoral pour les élections législatives qui se sont tenues le 2 décembre 2012, soit un bon million de plus que lors des présidentielles de 2010. Cela représente toutefois 101 201 inscrits de moins qu'aux législatives de 2007 (voir le tableau ci-dessus). Si l'on considère que, sur une population d'environ 17 millions d'habitants, le bassin électoral du Burkina est estimé à environ 7,5 millions d'électeurs[15], on comprend que l'enrôlement biométrique n'a pas encore produit les résultats espérés. Ou pas encore… car désormais la CENI peut renouveler annuellement la liste électorale. Ainsi, elle a prévu dès février

14. CENI, Guide pour l'enregistrement biométrique des électeurs.

15. University of Florida, Trans-Saharian Elections Project, *Burkina Faso – Voters Identification and Electoral Lists*.

2015 de relancer le processus d'enrôlement, et a demandé à cet effet le soutien financer du gouvernement afin de pouvoir renvoyer ses hommes et leur matériel sur le terrain[16].

3.2 L'enjeu des circonscriptions

Autre défi : le système électoral et le découpage du pays en circonscriptions en vue de l'élection de l'Assemblée nationale. En règle générale, dans les sociétés instables, les systèmes proportionnels sont plus appropriés que les majoritaires[17]. Lorsqu'un pays sort d'une crise, en effet, le système électoral adopté pour les législatives revêt une importance particulière en raison de sa fonction de catalyseur : il ne résout pas les tensions qui traversent la société mais les transfère au sein du nouveau parlement, où elles sont censées être gérées de manière pacifique. Bref, un système électoral réellement représentatif (proportionnel) peut contribuer à prévenir les conflits. Mais le contraire peut être tout aussi vrai. Si le système électoral déforme de manière excessive la représentation politique par rapport à la réalité des urnes, il ne sera pas en mesure de canaliser les tensions politiques et sociales du pays. Tôt ou tard celles-ci risquent de refaire surface… le cas échéant dans la rue ou dans un maquis. Au Burkina par exemple, elles sont réapparues dans la rue. Dès lors, il est intéressant de voir comment était élu le parlement du Faso dans le passé.

Sous le régime de Blaise Compaoré, l'Assemblée nationale a été élue de manière différente selon les scrutins qui se sont succédé à partir des années 1990. Avant les réformes démocratiques introduites entre 1998 et 2001, les élections législatives se basaient sur un système proportionnel à forte tendance majoritaire. Concrètement, cela veut dire que si le système électoral était formellement de type proportionnel, la taille réduite des circonscriptions électorales produisait un effet de type majoritaire.

Dans certains cas, les circonscriptions électorales ne comptaient d'ailleurs qu'un seul siège à pourvoir, ce qui équivaut *de facto* à un système majoritaire. Ainsi le parti de majorité relative, celui de Blaise Compaoré, se retrouvait surreprésenté à l'Assemblée nationale. Cela a conduit à une radicalisation de l'opposition, mais aussi à la naissance d'une opposition extra-parlementaire[18].

Lors des législatives de 2002, grâce aux réformes démocratiques adoptées après la mort de Norbert Zongo en 1998, le régime a été contraint d'adopter un mode de scrutin réellement proportionnel. La taille des circonscriptions a donc été augmentée : chacune d'entre elles correspondait à l'une des 13 régions du pays : le Faso a donc été redécoupé en 13 circonscriptions électorales, ce qui permettait d'élire en moyenne 7 députés par circonscription. En outre, un deuxième bulletin de vote correspondant à une circonscription nationale, avec 21 postes à pourvoir, a permis de renforcer le caractère proportionnel du système. Le scrutin législatif de 2002 a ainsi produit des résultats plus

16. « Burkina Faso : ouverture prochaine du fichier électoral en vue des élections de 2015 », Xinhua, 21 décembre 2014.

17. Le système majoritaire accorde le siège à pourvoir au candidat ou à la liste qui a obtenu la majorité des voix. Le système proportionnel plurinominal prévoit par contre plusieurs sièges à pourvoir dans une même circonscription. Ceux-ci sont attribués de manière plus ou moins proportionnelle selon le nombre de vote obtenu par chaque candidat/parti.

18. A. Loada et C.Santiso, *Élections historiques au Burkina Faso : Vers une maturité démocratique ?*, IDEA, 2003.

représentatifs et a été considéré comme un véritable succès à l'époque[19]. Surtout, il a permis de faire revenir dans le jeu électoral plusieurs partis d'opposition qui avaient auparavant boycotté les élections. Et les résultats furent encourageants : l'opposition obtint 43 sièges sur 111, alors que le parti de de Blaise Compaoré, le CDP, en obtiendra à peine 57 (lors des législatives de 1997, il en avait obtenu 101 sur 111). Les 11 sièges restant ont été remportés par des partis se réclamant de la mouvance présidentielle.

Malgré ce scrutin qualifié d'historique par de nombreux observateurs, le régime de Compaoré s'est attelé en 2004 à réduire une nouvelle fois la taille des circonscriptions électorales. Ainsi, des 13 circonscriptions correspondantes aux 13 régions du pays, le Faso est passé à… 45 circonscriptions plus petites, correspondant aux 45 provinces du pays. Dès lors, plus d'une dizaine de circonscriptions se sont retrouvées à nouveau avec un seul siège à pourvoir, alors qu'une dizaine d'autres n'en comptaient que deux. Quant à la liste nationale, elle fut réduite de 21 à 16 sièges. Compaoré avait donc rétabli un système proportionnel à forte tendance majoritaire. Les résultats des législatives de 2007 furent conséquents : le parti présidentiel (le CDP) obtint 73 sièges sur 111, soit 16 de plus qu'en 2002[20].

Finalement, à la suite des pressions de l'opposition, la distorsion majoritaire du système proportionnel a été légèrement corrigée pour les législatives de 2012, en augmentant le nombre de sièges de l'Assemblée nationale de 111 à 127, tout en gardant 45 circonscriptions correspondant aux 45 provinces du pays. Ainsi, les circonscriptions qui n'élisaient qu'un seul député sont passées à deux députés. Le CDP a néanmoins remporté 70 sièges sur 127, en préservant donc une majorité confortable, malgré les 49 % de votes obtenus.

Ce petit rappel historique met en lumière l'importance que revêtent le système électoral et le découpage des circonscriptions dans un pays comme le Burkina Faso. Non seulement l'enjeu est démocratique, mais aussi il a trait à la stabilité post-électorale. Le Faso vit une phase constituante qui se prolongera au-delà de la période de la transition. Dans un tel contexte, un système électoral inclusif, s'inspirant de celui qui fut mis en place en 2002, est sans doute le plus à même de préserver la stabilité du pays. Là aussi, les choix des acteurs de la transition seront décisifs.

3.3 Les présidentielles

Plus faciles à organiser, les élections présidentielles restent néanmoins les plus importantes politiquement, du fait de la nature semi-présidentielle du régime burkinabé. Le président du Faso est élu par un suffrage majoritaire à deux tours : si aucun des candidats n'a obtenu la majorité absolue des votes lors du premier tour, un ballotage est organisé entre les deux candidats les plus populaires. Le système s'inspire donc du modèle français, avec un exécutif bicéphale composé d'un Président et d'un Premier ministre.

La comparaison avec la France toutefois s'arrête ici, pour céder le terrain à de nombreux points d'interrogation. Jusqu'à présent, en effet, le Faso n'a jamais vécu de ballotage : Blaise Compaoré a toujours été élu dès le premier tour, via des élections imparfaites qui

19. Rapport de la mission d'observation de La Francophonie – Organisation Internationale de La Francophonie.

20. University of Florida, Trans-Saharian Elections Project, *Burkina Faso –The electoral System*.

lui ont permis d'obtenir systématiquement plus de 80 % des suffrages. En outre, à ce jour les élections législatives ont méthodiquement été remportées par son propre parti politique, et par conséquent le Premier ministre lui a été automatiquement inféodé. Bref, le régime n'a jamais fonctionné en mode de cohabitation, mais sur la base d'un présidentialisme fort.



Palais présidentiel de Kosyam - Ouagadougou

Le contexte actuel est évidemment très différent : Compaoré est en exil, le CDP a été dissout, les associations de la société civile qui lui étaient proches ont subi le même sort et aucun parti n'est à ce stade pressenti comme favori. Quel sera le fonctionnement de l'institution présidentielle dans un tel contexte ? Un rééquilibrage entre les pouvoirs présidentiels et ceux du Premier ministre (et donc de l'Assemblée nationale) a été évoqué à plusieurs reprises par les acteurs de la transition. Cela pourrait se faire en modifiant la Constitution, mais en réalité il pourrait résulter plus simplement du nouveau contexte politique. La Constitution du Faso est en effet floue au sujet de la relation hiérarchique entre le chef du gouvernement et le chef de l'État, et le cadre institutionnel qui pourrait ressortir des élections de novembre 2015 pourrait de ce fait mieux balancer la répartition du pouvoir entre les deux têtes de l'exécutif.

L'élection présidentielle présente un autre enjeu fondamental : celui du taux de participation des électeurs. Lors des trois dernières consultations présidentielles de l'ère Compaoré (1998, 2005, 2010), en effet, celui-ci a été très bas. En moyenne, 53 % des électeurs inscrits sur la Liste électorale se sont rendus aux urnes, alors que, comme on l'a vu, la liste électorale elle-même était largement incomplète. Ce taux contraste en particulier avec celui des trois dernières élections législatives (2002, 2007 et 2012), qui avaient bénéficié d'une participation bien plus importante. De tels chiffres semblent indiquer l'existence d'une certaine méfiance du peuple burkinabé à l'égard de l'institution présidentielle, défigurée par 27 années de règne Compaoré.

Le taux de participation aux présidentielles de novembre 2015 sera dès lors un test qui permettra de comprendre si le peuple burkinabé se sera finalement réconcilié avec la principale composante de l'État.

Conclusion

Le sacrifice de Norbert Zongo en 1998 n'a peut-être pas été vain. Les réformes, certes encore timides, que le régime fut contraint d'adopter sous la pression populaire après l'assassinat du journaliste burkinabé ont amorcé un processus démocratique que Blaise Compaoré a ensuite essayé de freiner, notamment en modifiant les circonscriptions électorales en 2004, mais qu'il ne réussira plus à arrêter.

La transition que vit actuellement le Burkina Faso trouve ainsi ses racines dans les réformes qui furent adoptées entre 1998 et 2001, et qui aboutirent aux élections législatives de 2002, qualifiées à l'époque d'historiques. La création d'une commission électorale indépendante, l'adoption d'une loi électorale relativement démocratique, la mise en place d'un système proportionnel remontent en effet à cette période. Depuis, une presse plus indépendante est née, l'opposition institutionnelle s'est consolidée et, surtout, une opinion publique pleine de vitalité s'est imposée comme incontournable. Près de quinze ans plus tard, la graine semée à cette époque contribuera à la chute de Compaoré.

Bref, le passé récent du Burkina Faso nous rappelle que la transition démocratique de ce pays ne part pas de zéro. Un bout de chemin avait déjà été parcouru à l'aube du nouveau millénaire, bien qu'il ait été interrompu après les législatives de 2002. La route est indéniablement encore longue. Toutefois, les prémices pour que le processus de démocratisation aboutisse sont bien là. Encore faut-il que la volonté politique des acteurs de la transition soit, elle aussi, au rendez-vous.

En effet, sur ce dernier point, les ambivalences restent nombreuses, surtout par rapport au rôle des militaires. Ceux-ci ne doivent toutefois pas être stigmatisés. Jusqu'à présent, l'armée est parvenue à garantir une transition relativement pacifique et ordonnée. D'autres pays de la région n'ont pas eu le même parcours. Zida et ses hommes rentreront-ils néanmoins dans leurs casernes en novembre 2015 ?

Dans ce contexte extrêmement délicat, le soutien conditionnel de l'UE, notamment financier, peut s'avérer décisif. Parallèlement, le déploiement d'une Mission d'observation électorale (MOE) de long terme sera elle aussi indispensable afin de conforter le caractère pacifique de la transition. Le Burkina Faso n'est pas coutumier de la violence électorale, contrairement à d'autres pays africains. La présence d'une MOE pourrait aider ce pays à préserver cette louable tradition.

* * *

L'auteur

Federico Santopinto est chef de recherche au GRIP. Il est spécialisé dans la politique extérieure de l'UE en matière de prévention et de gestion des conflits, ainsi que dans l'intégration européenne dans le domaine de la défense. Il a en outre effectué de nombreuses missions d'observation électorale pour l'UE et l'OSCE de 2001 à 2007.

Avec le soutien du

LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère des Affaires étrangères
et européennes

Direction de la coopération
au développement et
de l'action humanitaire