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 – 12 janvier 2017

SAIDOU Abdoul Karim. *Burkina Faso : où en est la réforme de l'armée deux ans après l'insurrection populaire ?, Note d'Analyse du GRIP*, 12 janvier 2017, Bruxelles.

http://www.grip.org/fr/node/2218

NOTE D'ANALYSE

Burkina Faso : où en est la réforme de l'armée, deux ans après l'insurrection populaire ?

Par **Dr. Abdoul Karim Saidou**

12 janvier 2017

Résumé

La présente réflexion analyse les enjeux de la réforme de l'armée au Burkina Faso, deux ans après la fin du régime de Blaise Compaoré. Cette réforme s'inscrit dans le processus de changement impulsé par l'insurrection d'octobre 2014. La stabilité du nouveau pouvoir dirigé par le président Roch Kaboré et la résilience du pays à la menace terroriste constituent les principaux enjeux. De par sa portée, et malgré les changements qu'elle a suscités, la réforme n'induit pas encore un changement de paradigme sur la politique de défense.

Abstract

**Burkina Faso and the reform of the army:
where do we stand two years after the popular insurrection?**

This paper analyzes the reform of the armed forces in Burkina Faso, two years after the collapse of the Blaise Compaoré regime. The reform is a continuation of the democratic change brought about by the October 2014 revolution. The stability of the new government headed by President Roch Kaboré and the need to respond to the terrorist threat are the main issues and challenges. Despite the changes recorded, the reform is still limited in its scope, because it doesn't yet address the defense paradigm of the country.

Introduction

La chute de Blaise Compaoré en octobre 2014 à la suite d'une insurrection populaire a ouvert un vaste chantier de réformes politiques au « pays des hommes intègres ». Plusieurs initiatives ont été ainsi lancées pour traduire dans la réalité le slogan des insurgés, « plus rien ne sera comme avant ». Une des questions majeures est celle de l'armée, institution longtemps politisée, désormais appelée à se transformer face à de nouvelles exigences politiques et sécuritaires.

En raison des vicissitudes de l'histoire politique du Burkina, l'armée burkinabè est devenue une armée politique, c'est-à-dire qu'elle considère sa participation dans la gestion du pouvoir politique comme une de ses missions légitimes[1]. Le retour à la vie constitutionnelle en 1991 n'a pas mis un terme à l'intrusion de l'armée dans le jeu politique.



Parachutistes du 25e RPC de Bobo Dioulasso

C'est pourquoi, sa dépolitisation apparait comme un enjeu fondamental dans le processus de changement lancé avec l'insurrection. À cet effet, depuis le départ de Blaise Compaoré, plusieurs mesures ont été prises dans le sens d'une réforme globale de l'armée, dont la dissolution en 2015 du Régiment de sécurité présidentielle (RSP), garde prétorienne de l'ancien président[2].

Mais comme le montre le rapport d'*International Crisis Group* (ICG), la dissolution du RSP n'épuise pas la réforme de l'armée[3]. Plusieurs autres défis restent à traiter. C'est au président Roch Marc Christian Kaboré, élu le 29 novembre 2015, qu'il revient de s'attaquer à ces défis. Deux ans après le départ de Blaise Compaoré, où en est-on avec la réforme de l'armée ?

L'objectif de cet article est d'analyser les enjeux de ce processus censé répondre aux exigences de la démocratie et à la menace terroriste. La réforme présente un enjeu pour la stabilité du nouveau pouvoir, et constitue un site de débat sur le renouveau démocratique. Tout en s'inscrivant dans le processus de changement enclenché depuis l'insurrection, cette réforme n'en reste pas moins conservatrice dans sa portée ; elle n'interroge pas encore les fondements de la doctrine de défense héritée du régime Compaoré.

1. Kees Koonings et Dirk Kruit (eds), Political armies: the military and nation building in the age of democracy, Londres, Zed Book, 2002, p. 1.
2. Jean-Jacques Wondo, « Le Burkina Faso et son armée mis au pas par le Régiment de sécurité présidentielle ? », Note d'Analyse du GRIP, 22 septembre 2015, Bruxelles.
3. ICG, Burkina Faso : transition acte II, Briefing Afrique de Crisis Group n° 116, 7 janvier 2016, p. 2.

1. Une transition sous haute surveillance militaire

Les acteurs de l'insurrection populaire de 2014 prônaient la rupture avec les pratiques de l'ancien régime. Dans ce processus, le RSP, qui était l'épine dorsale de l'armée, mais agissant comme une « police politique », devait disparaitre ou être réformé[4]. Mais le RSP a survécu à l'insurrection populaire. Mieux, il a infiltré les institutions de la transition en imposant le lieutenant-colonel Zida d'abord comme président intérimaire avant l'adoption de la charte de la transition, puis comme Premier ministre. En plus, l'armée a siégé au sein du Conseil national de la transition (CNT), l'organe législatif de la transition[5]. Dans le premier gouvernement de la transition, le Premier ministre Zida s'est attribué le portefeuille de la défense nationale et la sécurité intérieure a été confiée au colonel Auguste Barry.

L'intrusion de l'armée dans la transition était inévitable. Ainsi que le soulignait Samuel Finer il y a trois décennies, lorsqu'une crise politique aboutit à un vide institutionnel, l'armée apparait objectivement comme la seule alternative pour gérer l'État[6]. C'est ce qui s'est produit à la suite de la démission de Blaise Compaoré le 31 octobre 2014. En dehors de l'armée, aucune force politique n'était en mesure de prendre le pouvoir. L'armée étant au cœur de la transition, elle en a influencé l'agenda. Le RSP a mis son veto à toutes les propositions visant à le réformer. Dès le départ, les tentatives pour inscrire la réforme du secteur de la sécurité dans l'agenda de la transition se sont heurtées à la résistance de l'armée.

La première tentative fut celle du débat sur l'adoption de la charte de la transition en novembre 2014. La société civile avait proposé une « commission défense et sécurité » au nombre des organes de la transition, pour réfléchir sur la réforme du secteur de la sécurité[7]. L'armée, peu ouverte au contrôle externe, y avait fait objection. C'est quelques mois plus tard que la réforme de l'armée a été introduite dans l'agenda de la transition, lorsqu'elle fut intégrée dans les attributions de la Commission de la réconciliation nationale et des réformes (CRNR), un organe institué par la charte de la transition.

Les crises récurrentes entre le Premier ministre Zida et le RSP n'ont pas facilité la mise sur agenda des questions militaires[8]. La principale source de discorde était

4. Voir Diogène Traoré, « Situation nationale : Faut-il dissoudre l'armée burkinabè? », Le *Faso.net*, 20 avril 2011.

5. Les députés représentant les forces de défense et de sécurité étaient au nombre de 25 sur 90 députés.

6. Samuel Finer, The man on horseback: the rise of the military in politics, Londres, Pinter, 1988.

7. Fulbert Paré, « Sous-commission Défense et Sécurité : ce qu'il ne fallait pas élaguer de la Charte », Le *Faso.net*, 8 février 2015.

8. Voir Roger Bila Kaboré, Un peuple debout : chute de Blaise Compaoré, coup d'État de Diendéré au Burkina Faso, Ouagadougou, Edition Firmament, 2016, p. 81-84.

l'idée de la dissolution du RSP, ce que redoutaient le général Diendéré et ses hommes. Ce dernier, « au passé très controversé, voyait sans doute en cette dissolution, sa future neutralisation politique »[9].

Le RSP imposa ses choix au président Kafando quant à ses prérogatives militaires. Ainsi, les trois postes stratégiques pour la sécurité présidentielle finirent entre les mains de trois de ses hommes : le lieutenant-colonel Céleste Coulibaly comme Chef de corps du RSP, le commandant Théophile Nikiéma à la tête du Cabinet militaire de la présidence du Faso et le colonel-major Boureima Kéré comme chef d'état-major particulier du président du Faso.

Le RSP exigea ensuite le départ du Premier ministre et de tous les militaires du gouvernement. Cette nouvelle exigence entraina un remaniement ministériel le 19 juillet 2015. Le Premier ministre Zida parvint à sauver son poste, mais céda le portefeuille de la Défense. Le ministre de la Sécurité, le colonel Auguste Barry fut quant à lui contraint de quitter le gouvernement. En revanche, les autres ministres militaires[10] furent maintenus ainsi que les militaires qui siégeaient au CNT. Le président Michel Kafando prit en charge les portefeuilles de la Défense et de la Sécurité intérieure.

Il faut souligner que dès le début des tensions, le président Kafando mit en place (le 6 février 2015) une commission pour réfléchir sur la restructuration du RSP, parallèlement à la CRNR. Plusieurs options avaient été examinées par cette commission présidée par le général Diendéré[11]. Au final, elle proposa le maintien du RSP assorti de quelques réformes mineures[12].

Malgré les tensions avec le RSP, le CNT a adopté le 5 juin 2015 deux lois sur les forces armées : la loi n° 19-2015/CNT portant statut des personnels des forces armées nationales et la loi n° 020-2015/CNT portant avancement des personnels d'active des forces armées nationales[13]. L'un des points majeurs était la dépolitisation de l'armée. En effet, avec la loi n° 19-2015/CNT, tout militaire désirant s'engager en politique doit au préalable démissionner, alors

9. Jean-Jacques Wondo, « Le Burkina Faso et son armée mis au pas par le Régiment de sécurité présidentielle ? », *op. cit.*, p. 6.

10. En plus du Premier ministre Zida, trois autres militaires siégeaient dans le gouvernement de transition, le colonel Aboubacar Ba, ministre de l'Énergie et des mines, le colonel David Kabré, ministre des Sports et loisirs et le colonel Auguste Barry, ministre de l'Administration territoriale et de la sécurité. À la suite du remaniement du 19 juillet 2015, seul ce dernier quitta le gouvernement.

11. Ces options étaient : sa dissolution pure et simple et le redéploiement de ses éléments dans d'autres unités, sa délocalisation hors de la capitale pour exercer des missions militaires classiques excluant la sécurité du président du Faso, sa recomposition pour y admettre la gendarmerie et la police, et son maintien en l'état.

12. Voir ministère de la Défense nationale et des anciens combattants, Rapport de la commission de réflexion sur la restructuration du régiment de sécurité présidentielle, avril 2015, p. 19-20.

13. Les deux textes ont été modifiés par l'Assemblée nationale le 24 novembre 2016.

qu'auparavant une disponibilité suffisait. La loi n° 020-2015/CNT changea les critères régissant la promotion du grade de général, en élargissant, à titre exceptionnel, cette possibilité aux officiers au grade de lieutenant-colonel.

Si la dépolitisation de l'armée a été soutenue par les partisans de la transition, elle a été décriée par les partisans de l'ancien régime. Pour ces derniers, cette réforme visait à écarter de l'élection présidentielle en perspective le général Djibril Bassolé et le colonel Yacouba Ouédraogo, deux anciens ministres sous Blaise Compaoré.

La réforme relative à la promotion au grade de général était taillée à la mesure des ambitions du lieutenant-colonel Zida. Sans surprise, ce dernier fut élevé au grade de général. Cette réforme, qui a d'ailleurs été abrogée le 24 novembre 2016 par l'Assemblée nationale, n'a pas été du goût du RSP, et de l'état-major général des forces armées. Elle a contribué à aggraver les contradictions entre les autorités de transition et le RSP.

L'invalidation des candidatures des partisans de l'ancien régime aux élections[14] et la proposition de la CRNR visant à dissoudre le RSP ont servi de prétexte au coup d'État de septembre 2015. L'échec de ce coup de force et la dissolution du RSP qui en a découlé ont ouvert la voie à d'autres réformes de l'armée.

2. La fenêtre d'opportunité ouverte par le putsch manqué de septembre 2015

Le rythme des réformes s'est accéléré après l'échec du putsch conduit par le RSP en septembre 2015. En effet, après la prise du camp Naaba Koom II, où étaient retranchés les putschistes, le Conseil des ministres annonça la dissolution du RSP le 25 septembre 2015. Dans la foulée, et pour combler le vide ainsi créé, le gouvernement de transition mit en place au début de décembre 2015 le Groupement de sécurité et protection républicain (GSPR) pour assurer la sécurité du président du Faso.

Cette nouvelle unité hybride est composée d'éléments de l'armée de terre, de la gendarmerie et de la police. Le GSPR n'est pas sans poser quelques difficultés du fait de son caractère mixte. Ses éléments étant issus des corps différents et n'étant pas régis par les mêmes statuts, la cohésion de cette nouvelle unité n'est pas aisée à construire.

Cette mesure fut précédée par la réforme du secteur des renseignements. Le gouvernement créa le 16 octobre 2015 l'Agence nationale de renseignements (ANR). Placée sous l'autorité du président du Faso, elle « a pour principales

14. Le code électoral adopté en avril 2015 par le CNT interdisait aux personnalités ayant soutenu le projet de référendum initié par Blaise Compaoré de se présenter aux élections, en application d'une disposition de la charte africaine de la démocratie, de la gouvernance et des élections de l'Union africaine adoptée en 2007.

missions de recueillir et d'exploiter, au profit du président du Faso, ainsi que du gouvernement, les renseignements reconnus d'intérêt vital pour la sécurité du Burkina Faso »[15]. Elle est aussi chargée de coordonner « les activités des structures chargées du renseignement intérieur/extérieur et de la lutte contre le terrorisme »[16]. La création de l'ANR comblait un autre vide créé par la dissolution du RSP dont le chef, le général Diendéré, jouait un rôle prépondérant dans le système de renseignements.

Le 17 octobre 2015, sous l'autorité du président du Faso, fut également créé le Conseil de défense et de sécurité, « chargé entre autres, de coordonner les questions relatives à la sécurité intérieure et extérieure, de coordonner la sécurité nationale du pays, de définir les orientations stratégiques et les priorités nationales en matière de défense et de sécurité et de prévenir et de gérer les crises »[17]. Ce Conseil, qui devait être constitué de hauts responsables de la défense et de la sécurité, n'a pas été mis en place.

Enfin, sur proposition de l'armée, le président Kafando instaura le 8 décembre 2015 une nouvelle commission pour réfléchir à la réforme de l'armée. Composée exclusivement de haut-gradés de l'armée[18], cette commission devait proposer, dans un délai de six mois, le plan stratégique de l'armée pour la période 2017-2021. La mise en place de cette nouvelle commission s'écarte de la proposition de la CRNR relative à « l'organisation des états généraux de la défense » [19]. Or, selon Jean Pierre Bayala, magistrat-colonel à la retraite, seule l'option des « états généraux » peut permettre une réforme structurelle de l'armée[20].

La décision d'exclure les civils de la réflexion sur l'armée traduit la réticence des militaires à ouvrir le champ de la défense au contrôle civil. Comme le soulignent Augustin Loada et Mathieu Hilgers, au Burkina, « les questions militaires et de sécurité apparaissent comme des domaines tabous dans l'espace public »[21]. Le caractère élitiste de ce processus pose également le problème de la représentativité des autres couches qui constituent l'armée, notamment les

15. Décret n° 2015-1150/PRES-TRANS du 16 octobre 2015 portant création d'une Agence nationale de renseignement (ANR), JO n° 52 du 24 décembre 2015.

16. *Ibid*.

17. www.aib.bf, 18 octobre 2016.

18. Présidée par le colonel-major Alassane Moné, secrétaire général du ministère de la Défense nationale, elle était composée de quinze membres, dont onze colonels-majors, trois colonels et un lieutenant-colonel. La commission était appuyée par cinq personnes ressources, dont deux généraux de brigade et trois généraux de division.

19. CRNR, Les voies du renouveau : rapport de la commission de la réconciliation nationale et des réformes, 2015.

20. Entretien à Ouagadougou, 6 décembre 2016.

21. Augustin Loada et Mathieu Hilgers, « Burkina Faso : un soulèvement pas inattendu, mais une armée résiliente », *Politique africaine* n° 2013/3, n° 131, p. 189.

jeunes officiers. Il reste donc à savoir si les orientations stratégiques définies reflètent la diversité des courants qui traversent l'armée.

Au-delà de ce problème d'inclusion, la décision d'engager une réflexion stratégique sur l'armée, une semaine après l'élection du nouveau président du Faso, a de quoi surprendre. Il semble s'agir d'une stratégie de l'armée, véritable initiatrice de ce processus, pour mettre le nouveau chef suprême des armées devant le fait accompli. Le président du Faso étant l'autorité chargée de définir la politique de défense, l'installation de cette commission, au moment où celui-ci était en attente de son investiture, révèle la volonté de l'armée de soustraire les questions de défense aux aléas de la concurrence électorale et de l'alternance.

3. La stabilisation du pouvoir comme enjeu de la réforme

Avec une armée politisée, la question de la stabilité du nouveau pouvoir devient un enjeu important. L'insurrection populaire et la transition, qui se voulaient des processus de rupture avec le système Compaoré, ont paradoxalement renforcé la politisation de l'armée. En effet, sa participation dans les institutions de transition a battu en brèche son caractère apolitique[22]. Le président de la transition Michel Kafando était son candidat, ce qui illustre la volonté hégémonique des militaires. L'armée s'est donc érigée en acteur politique. Le Premier ministre Zida était accusé, à tort ou à raison, de nourrir des ambitions autres que de diriger le gouvernement de transition.

La charte de la transition a permis aux militaires de violer leur statut, comme le souligne Léon Sampana : « le fait que ces militaires soient en activité et non en disponibilité dans ces institutions serait contraire aux prescriptions du statut des personnels des forces armées si la charte n'avait pas couvert l'illégalité »[23]. La « sortie des autoritarismes » en Afrique a toujours posé ce dilemme aux nouveaux dirigeants : que faire des militaires qui ont « goûté » au pouvoir ? Au Burkina, si certains officiers semblent avoir réussi leur retour dans l'armée, il n'en est pas de même pour d'autres qui ont du mal à s'affranchir de leur « casquette » politique.

Pour le nouveau pouvoir burkinabè, la gestion de ces militaires politisés est donc un grand défi pour sa stabilité. Deux groupes de militaires sont concernés. Il s'agit d'abord des officiers restés fidèles à Blaise Compaoré jusqu'à sa chute, et suspectés d'être toujours d'intelligence avec lui.

22. ICG, Burkina Faso : neuf mois pour achever la transition, Rapport Afrique n° 222, 28 janvier 2015.

23. Léon Sampana, « La démilitarisation paradoxale du pouvoir politique au Burkina Faso » in Axel Augé et Amandine Gnanguênon (dir.), Les armées africaines et le pouvoir politique au sud du Sahara, Paris, Les Champs de Mars n° 28, octobre 2015, p. 43.

Ces haut gradés issus de la révolution sankariste sont, selon l'expression de Mahaman Tidjani Alou, des « militaires politiciens »[24].

Il s'agit ensuite des militaires qui ont géré la transition et qui sont perçus comme des proches de l'ancien Premier ministre Zida, qui a maille à partir avec le nouveau pouvoir. Ce dernier a été nommé ambassadeur aux États-Unis vers la fin de la transition, mais cette nomination a été annulée par le président Kaboré. En exil au Canada, le général Zida semble devenu la bête noire du nouveau régime ; et la gestion politicienne de cette affaire est susceptible d'accentuer les tensions au sein de l'armée.

L'armée est en outre traversée par une fracture entre jeunes officiers et haut gradés. Cette tension latente s'est manifestée lors du putsch manqué de septembre 2015 au cours duquel ces jeunes officiers ont pris l'initiative, face à l'inaction de la hiérarchie militaire, de mener la résistance contre le RSP. Le commandant Evrard Somda, chef de l'unité spéciale d'intervention de la gendarmerie nationale, serait le cerveau de cette résistance[25]. Ainsi, « le coup d'État de septembre 2015 a accentué le clivage générationnel entre jeunes militaires, dont les aspirations sont proches de celles du peuple, et une hiérarchie qu'ils considèrent comme embourgeoisée, attachée à ses privilèges et souvent proche de l'ancien régime »[26].

La décision du président Kaboré de gérer personnellement le ministère de la Défense répond à la volonté de préserver la cohésion de l'armée. Le maintien pendant une année du chef d'état-major général des armées, le général Pingrenoma Zagré, réputé être un officier modéré, semble répondre à cette même logique.

Le déficit de cohésion au sein de l'armée ne peut être résorbé que dans le cadre d'un processus politique global incluant toutes les sensibilités. À défaut, il reste la mise à l'écart des militaires perçus comme des opposants politiques. Leur exclusion des postes stratégiques priverait l'armée de certaines compétences, et peut être aussi une menace pour le pouvoir en place. En clair, si ces militaires sont mis dos au mur, le risque est grand qu'ils s'organisent pour résister à leur marginalisation. Ceci n'est pas sans rappeler le cas des Bérets rouges, unité d'élite sous le président Amadou Toumani Touré au Mali, dont les éléments, mis à l'écart par la junte du capitaine Amadou Haya Sanogo, tentèrent un coup de force qui fut violemment réprimé[27].

---

24. Mahaman Tidjani Alou, « Les militaires politiciens » in Kimba Idrissa (dir.), Armée et politique au Niger, Dakar, Codesria, 2008, p. 93-124.

25. Hervé Christ, « Burkina Faso: Commandant Evrard Somda, le tombeur de Diendéré », *Leader News*, 31 octobre 2015.

26. ICG, Burkina Faso: transition acte II, *op. cit.*, p. 12.

27. Abdoul Karim Saidou, « Conflits armés et sécurité au Sahel : analyse comparée des politiques sécuritaires du Niger et du Mali face aux rébellions touarègues », in Ibrahim Mouiche et Samuel

4. L'armée, un des chantiers brûlants de la réforme constitutionnelle

La réforme de l'armée est un des sites de la construction démocratique. Elle figure en bonne place dans l'agenda de la commission constitutionnelle installée le 29 septembre 2016 par le président Kaboré. Cette commission est chargée de produire le projet de Constitution de la 5e République. La réforme doit contribuer à instaurer un contrôle démocratique de l'armée. Plusieurs questions sont ainsi posées à la commission constitutionnelle.

L'avant-projet de Constitution élaboré par la CRNR pendant la transition est l'une des bases de travail de la commission. Cet avant-projet de Constitution contient un chapitre sur l'armée, qui énonce les principes d'une armée républicaine et définit ses missions. La commission doit trancher sur la nécessité ou non de consacrer un titre à l'armée dans la Constitution, avant de se prononcer sur son contenu.

La CRNR a proposé d'instituer un « screening » sur la nomination du chef d'état-major général des armées. Dans la Constitution en vigueur, sa nomination est une prérogative du président du Faso. Il est proposé qu'elle soit soumise à un avis conforme de l'Assemblée nationale. Selon certains militaires, cette réforme peut renforcer la politisation de l'armée, car si le candidat à ce poste doit avoir l'approbation des députés, il pourrait être tenté de chercher des alliés dans les partis politiques[28].

En attendant que la commission tranche, le Parlement, à travers sa « Commission de la défense et de la sécurité » (CODES), renforce sa collaboration avec l'armée. Par habitude, les militaires sont peu enclins à se soumettre à un contrôle civil[29]. Mais selon Halidou Sanfo, président de la CODES, l'armée fait de plus en plus montre d'esprit d'ouverture[30].

La question du droit des militaires à occuper des hautes fonctions civiles est également posée. Selon la loi 019-2015/CNT portant statut général des forces armées nationales adoptée sous la transition, les militaires de carrière désirant s'engager en politique doivent au préalable demander leur radiation de l'armée.

Kalé Emusi (dir), Gouvernance et sécurité en Afrique francophone subsaharienne: entre corruption politique et défis sécuritaires, Addis Abeba, UPEACE, 2015, p. 327-345.

28. Entretien à Ouagadougou, le 15 novembre 2016.

29. Léon Sampana, Le contrôle semi-démocratique des Forces de défense et de sécurité en Afrique de l'Ouest : cas du Burkina Faso et du Sénégal, Thèse en sciences politiques et sociales, Université de Namur, janvier 2013.

30. Entretien avec Halidou Sanfo, 22 décembre 2016.

Il leur est aussi interdit d'adhérer à des associations à caractère politique. Par contre, ils peuvent être appelés à occuper des hautes fonctions civiles[31]. Le 24 novembre 2016, le Parlement a modifié cette loi pour, entre autres, expliciter cette dernière disposition, sans remettre en cause le caractère apolitique de l'armée.

Si cette réforme ouvre la voie à la nomination de militaires dans le gouvernement, le président Kaboré exclut pour le moment cette possibilité. Il est clair en effet qu'un usage abusif de cette disposition pourrait conduire à un retour déguisé des militaires dans le jeu politique ; cela d'autant plus que l'armée ne semble pas prête à abandonner la politique aux civils. Comme le souligne Léon Sampana, « même si l'armée a remis le pouvoir aux civils, ces derniers ne sont pas les seuls à le gérer. Sans doute habitués à monopoliser la vie politique burkinabè depuis 1966, les militaires n'ont pas encore intégré l'idée qu'il puisse se mettre en place un pouvoir politique sans qu'ils n'en soient des parties prenantes »[32].

En outre, la commission doit traiter de la question de savoir si le président du Faso peut cumuler sa fonction avec un poste nominatif, notamment celui de ministère de la Défense, comme c'est le cas avec le président Kaboré. Les avis sont partagés sur la question. Si ce choix du président Kaboré est dicté par le souci de la cohésion au sein de l'armée, il faut s'interroger sur sa valeur ajoutée, dans la mesure où le président du Faso reste dans tous les cas le commandant en chef des forces armées. En plus, un tel arrangement a l'inconvénient de le priver de « fusible » en cas de crise au sein de l'armée. Ce cumul de postes affecte aussi le pouvoir de contrôle du Parlement, car le président du Faso est politiquement irresponsable devant lui.

Les acteurs s'interrogent également sur la pertinence d'une participation de l'armée à la sécurité intérieure. Selon l'article 24 du décret portant organisation du maintien de l'ordre[33], l'armée est érigée en « force de troisième catégorie », intervenant sur réquisition, en appui à la police et à la gendarmerie et en cas de nécessité. Si ce recours à l'armée peut s'avérer nécessaire selon les contextes, il comporte des risques, ainsi que le souligne Jean Pierre Bayala : « Le militaire appelé en renfort et non-spécialiste du maintien/rétablissement de l'ordre ne fait pas toujours la différence entre la notion d'ennemi au combat et celle de manifestant. Cette confusion ou grave méprise peut avoir des conséquences dramatiques, en particulier celle de troubler davantage l'ordre public »[34].

---

31. Cette loi n'interdisait donc pas la nomination des militaires aux hautes fonctions civiles. Selon ses articles 142 et suivants, le militaire est mis en position de détachement de « plein droit » lorsqu'il est nommé membre du gouvernement.

32. Léon Sampana, « La démilitarisation paradoxale du pouvoir politique au Burkina Faso », *op. cit.*, p. 48.

33. Il s'agit du décret 2005-025/PRES/PM/SECU/MATD/DEF/MJ du 31 janvier 2005.

34. Jean Pierre Bayala, « Le Burkina Faso » in Alan Bryden et Boubacar N'Diaye (dir), Gouvernance du secteur de la sécurité en Afrique de l'ouest : bilan et perspectives, Zurich, DCAF, 2011, p. 60.

La réforme constitutionnelle devra aborder aussi l'avenir de la justice militaire, considérée comme un des vestiges du régime défunt. Cette institution est décriée par certains acteurs qui estiment que son lien hiérarchique avec le pouvoir politique est incompatible avec l'indépendance de la justice. Sa suppression serait à l'ordre du jour[35]. Une telle réforme est rejetée par l'armée, qui n'hésitera pas, si nécessaire, à user de son droit de véto[36] au sein de la commission constitutionnelle pour préserver cette institution.

Par ailleurs, selon certains acteurs, la réforme doit s'attaquer à la question de la gouvernance financière au sein de l'armée[37]. Pendant la transition en 2015, la CRNR a indiqué dans son rapport que sous le régime Compaoré, « les finances publiques de l'armée étaient quasiment hors contrôle »[38]. Selon ce rapport, « le secret défense est utilisé de manière abusive pour soustraire toutes les dépenses de l'orthodoxie financière et du contrôle »[39]. Dans le même sens, Jean Pierre Bayala souligne que la confidentialité « est devenue pour les forces de sécurité un fourre-tout, justifiant leur refus absolu de se voir soumis à des contrôles externes »[40]. Cette question nécessite une relecture de la notion de confidentialité dans le secteur de la sécurité.

35. Voir *Courrier confidentiel* n°120 du 25 novembre 2016.

36. Toutes les composantes de la commission disposent de ce droit de veto. L'armée ne peut utiliser ce droit de veto qu'avec le soutien des forces paramilitaires avec lesquelles elle siège comme composante.

37. Le Centre pour la gouvernance démocratique (CGD) a recommandé un audit sur les finances de l'armée sur les cinq dernières années. Voir CGD, Rapport sur la gouvernance de la sécurité au Burkina Faso, Ouagadougou, 2016.

38 CRNR, Les voies du renouveau: rapport général de la Commission de la réconciliation nationale et des réformes, 2015, p. 44.

39. *Ibid*.

40. Jean Pierre Bayala, « Le Burkina Faso », *op. cit.*, p. 67.

5. La réponse mitigée à la menace terroriste

Avec la menace terroriste, la réforme de l'armée s'oriente vers un nouvel enjeu. Dans les régimes semi-autoritaires[41], l'appareil sécuritaire est mobilisé davantage pour la sécurité des autorités et de leur pouvoir que pour la sécurité des citoyens[42]. Ce fut le cas du régime Compaoré où, selon Lona Charles Ouattara, l'armée « apparaît plus que jamais comme une armée au service d'un régime et non de l'État impartial »[43]. Le processus lancé depuis la transition entend rompre avec cette doctrine. Désormais, il s'agit moins de sécuriser le président du Faso que d'assurer la défense du territoire face au terrorisme auquel l'armée est peu préparée. Sous le régime défunt, le Burkina en était épargné, en raison de la politique pro-terroriste de Blaise Compaoré[44].

Aujourd'hui, le Burkina est entre deux feux, harcelé par des présumés terroristes, et en proie aux attaques d'ex-éléments du RSP[45]. Ces derniers ont tenté à plusieurs reprises de déstabiliser le pays, dont en octobre 2016 lorsqu'une opération, qui aurait été fomentée par le sergent-chef Gaston Coulibaly, a été déjouée[46]. Cela pose la problématique de la nature de la menace. La question qui se pose est de savoir si ce n'est pas la volonté présumée de l'ancienne élite dirigeante de reprendre le pouvoir qui alimente la menace terroriste. C'est là l'énigme à élucider pour construire la riposte.

Si la collusion entre l'ex-RSP et les terroristes reste à ce jour une hypothèse, il faut souligner que ce type d'alliance de circonstance est courant en Afrique[47]. Quoi qu'il en soit, il est évident que les attaques terroristes récurrentes dont le Burkina est l'objet servent objectivement les intérêts de l'ancienne élite dirigeante.

Pour répondre à ce nouveau défi sécuritaire, le président Kaboré hérite d'une armée aux moyens modestes, mais qui a fait montre de résilience. Après la chute de Blaise Compaoré, l'armée a en effet gardé sa stabilité malgré ses problèmes de cohésion.

---

41. Mathieu Hilgers et Jacinthe Mazzacchetti, (dir.), Révoltes et oppositions dans un régime semi-autoritaire : le cas du Burkina Faso, Paris, Karthala, 2010.

42. Alan Collins, Contemporary security studies, Oxford, Oxford University Press, 2016.

43. Voir Lona Charles Ouattara, « De la nécessité de réformer l'armée », *Le Faso.net*, 4 septembre 2012.

44. Michel Luntumbue, « Burkina Faso : vulnérabilités et risques de turbulences », Note d'Analyse du GRIP, 17 septembre 2013, Bruxelles, p. 10-11.

45. Abdoul Karim Saidou, « Gérer l'après Compaoré : la politique « ivoirienne » du nouveau pouvoir burkinabè », Note d'Analyse du GRIP, 24 juin 2016, Bruxelles.

46. Voir *Courrier confidentiel* n° 119 du 10 novembre 2016.

47. Au Niger, des militaires en conflit avec le pouvoir de Mamadou Tandja, avec à leur tête le commandant Kindo Zada, avaient rejoint les rebelles touareg du MNJ en 2007. Voir Abdoul Karim Saidou, Conflit armé et démocratisation en Afrique : cas du Niger, Allemagne, Éditions universitaires européennes, 2015, p. 475.

Cette stabilité s'explique par la qualité de son organisation, comme le souligne un rapport d'ICG : « Disciplinées, les forces armées burkinabè ont été pendant longtemps un exemple en Afrique de l'Ouest, même si cette qualité s'est peu à peu diluée, entrainant les mutineries du premier semestre 2011 et une réforme en cours. L'armée burkinabè n'a jamais été pléthorique comme c'est par exemple le cas en Guinée. Ses officiers supérieurs ont tous reçu une formation de haut niveau et l'équilibre entre les différents grades a toujours été respecté[48]. »

Malgré ses qualités, l'armée burkinabè est appelée à renforcer ses capacités[49]. Son incapacité à répondre aux attaques récurrentes révèle ses faiblesses. L'attaque meurtrière du 16 décembre 2016 contre un de ses détachements à Nassoumboum en est une illustration. La résilience du Burkina face au terrorisme doit s'insérer dans la stratégie du G5 Sahel[50]. Mais en attendant que cette stratégie régionale se mette en place, l'armée burkinabè doit faire face, avec ses moyens limités, à la menace sans cesse grandissante.

Le président Kaboré s'est engagé à doter l'armée de moyens conséquents. À cet effet, parallèlement à la réforme constitutionnelle, il a annoncé, à l'occasion du 56e anniversaire de l'armée nationale le 1er novembre 2016, deux importantes mesures à partir de 2017 : l'opérationnalisation du plan stratégique 2017-2021 de l'armée et une loi de programmation militaire pour la période 2017-2027, qui devrait permettre à l'armée de « disposer de matériel et d'équipement adéquats pour être à la hauteur des défis sécuritaires actuels et à venir »[51].

Au niveau stratégique, le président du Faso entend lancer une « révision de la politique nationale de défense »[52]. Ce processus n'est pas encore engagé après douze mois de présidence. En matière de gouvernance, deux lois sur l'armée ont été adoptées par l'Assemblée nationale le 24 novembre 2016. Il s'agissait de modifier les lois 020-2015/CNT et 019-2015/CNT du 5 juin 2015 portant respectivement conditions d'avancement des personnels d'active des forces armées nationales et statut général des personnels des forces armées nationales. À plusieurs égards, la relecture de ces textes renforce la qualité de la gouvernance de l'armée[53].

---

48. ICG, Burkina Faso : avec ou sans Compaoré : le temps des incertitudes, Rapport Afrique 205, 22 juillet 2013, p. 19.

49. Augustin Loada et Peter Romaniuk, Prévention de l'extrémisme violent au Burkina Faso : vers une résilience nationale dans un contexte d'insécurité régionale, Global Center on Cooperative Security, juin 2014, DCAF.

50. Tisseron Antonin, « G5 Sahel : une simple organisation de plus ? », Éclairage du GRIP, 25 mars 2015.

51. Roch Marc Christian Kaboré, Discours à l'occasion de la célébration du 56e anniversaire des forces armées nationales, Ouagadougou, 1er novembre 2016.

52. Rock Marc Christian Kaboré, Mon programme, Ouagadougou, MPP, 2015, p. 25.

53. À titre illustratif, les nouveaux textes instituent une incompatibilité entre le statut de chef coutumier et celui de militaire, ils relèvent le niveau de recrutement des soldats, améliorent le plan de carrières des militaires, etc.

Ces annonces et réformes tardent à produire des résultats concrets et le sentiment d'insécurité se développe dans les zones frontalières avec le Mali. Il est clair que ces réformes ne peuvent produire leurs effets que dans le moyen et long terme ; ce qui appelle à définir une réponse immédiate au terrorisme. C'est sans doute dans ce sens qu'au niveau du commandement de l'armée, le président Kaboré a décidé le 28 décembre 2016 de remplacer le chef d'état-major général des armées, le général Pingrenoma Zagré, par le colonel-major Oumarou Sadou. Au-delà du changement d'hommes, le nouvel environnement politico-sécuritaire oblige à repenser l'appareil sécuritaire pour le faire évoluer vers la sécurité du pays et des citoyens et rompre ainsi avec la doctrine précédente.

Conclusion

Lancée il y a deux ans, la réforme de l'armée présente des résultats mitigés. Dans sa substance, le processus de réforme reste incrémental, peu ambitieux et n'induit pas un changement de paradigme en matière de politique de défense. L'armée reste un sujet tabou dans l'espace public. Les politiques de défense sont définies selon le modèle de « l'action corporatiste silencieuse » privilégiant le huis clos[54], alors que des voix s'élèvent pour exiger un processus ouvert et holistique.

Le défi majeur est donc l'appropriation par les acteurs du concept de gouvernance du secteur de la sécurité[55]. C'est le sens de la recommandation d'ICG au gouvernement burkinabè en janvier 2016 : « Les nouvelles autorités devraient engager rapidement la réforme de l'armée et développer une stratégie globale de défense et de sécurité à travers la publication d'un livre blanc. La réforme de l'armée devra s'effectuer sous contrôle parlementaire et la commission en charge de celle-ci devra intégrer des civils et des retraités des forces de sécurité »[56].

Si l'armée est officiellement soumise à l'autorité civile, les questions militaires restent *de facto* son « domaine réservé » ; ce qui, selon certains auteurs, n'est pas compatible avec la démocratie[57]. Il est légitime de se demander qui, du président du Faso et de l'armée, détient la réalité du pouvoir militaire. De 1966 à 2014, l'armée n'a eu de commandant en chef que des militaires, et l'idée de se faire commander par un civil ne peut se banaliser que dans la durée. La pauvreté programmatique des partis politiques et le déficit d'expertise civile sur les questions militaires favorisent ce modèle décisionnel centré sur les militaires.

54. Patrick Hassenteufel, Sociologie politique : l'action publique, Paris, Armand colin, 2014, p. 58.

55. Alan Bryden et Boubacar N'Diaye (dir), Gouvernance du secteur de la sécurité en Afrique de l'Ouest, *op. cit.*, p. 8.

56. ICG, Burkina Faso: transition acte II, *op. cit.*, p. 2.

57. Larry Diamond, « Is the third wave of democratization over? An empirical assessment », Helen Kellogg Institute for International Studies, *Working Paper* n° 236, 1997.

Pour le reste de son mandat, et au-delà du remaniement à la tête de l'armée, il reste à savoir si le président Kaboré tiendra sa promesse électorale de réviser la politique de défense, une politique désuète et inadaptée au nouveau contexte politico-sécuritaire. Jusqu'ici, la réforme s'est limitée aux aspects opérationnels, sans remettre en question la doctrine de défense. Or, la recherche d'une réponse structurelle à la crise de l'armée ne peut se faire sans une relecture critique des textes relatifs à l'organisation générale de la défense[58] et à la politique de défense[59].

La nécessité de ce changement de paradigme est d'autant plus urgente que sur le terrorisme, l'existence d'un dispositif opérationnel contraste paradoxalement avec l'absence d'un référentiel stratégique[60].

* * *

58. Il s'agit de la loi n° 26/94/ADP du 24 mai 1994 portant organisation générale de la défense nationale et son modificatif n° 007-2005/AN du 7 avril 2005.

59. Cette politique a été adoptée par décret n° 2004-146/PRES/PM/DEF du 19 avril 2004.

60. Le Burkina dispose d'une législation et d'unités anti-terroristes, mais il n'existe pas encore de stratégie globale.

L'auteur

Abdoul Karim Saidou est docteur en science politique et assistant à l'Université Ouaga 2 au Burkina Faso. Il est chercheur associé au GRIP. Ses recherches portent sur les conflits armés, les politiques de sécurité et les processus démocratiques en Afrique de l'ouest.

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