



# **L'ALTERNANCE ET LES REGLES DU JEU DEMOCRATIQUE AU BURKINA FASO**

Avertissement : Les opinions émises dans le présent rapport ne reflètent pas nécessairement le point de vue des membres du Conseil d'administration du CGD ou celui des partenaires techniques et financiers qui ont financé la réalisation de la présente étude.

## TABLE DES MATIERES

### INTRODUCTION

Le Centre pour la Gouvernance Démocratique s'est fixé pour mission fondamentale de contribuer à la consolidation du processus démocratique en cours au Burkina Faso depuis l'adoption de la Constitution de la 4<sup>e</sup> République en 1991. La question de la consolidation démocratique est une problématique qui a intéressé de nombreux chercheurs depuis l'amorce de la troisième vague de démocratisation intervenue en Europe du Sud dans les années 70, en Amérique Latine dans les années 80, et qui a fini par s'étendre au continent africain en général et au Burkina Faso en particulier au début des années 90. Ces changements de régimes ont alimenté plusieurs analyses comparatives qui s'efforcent de classer les différents pays touchés par la récente vague de démocratisation en fonction de leurs performances démocratiques.

Pour Andreas Schedler le Burkina Faso fait partie de la catégorie des « autoritarismes électoraux » (Schedler, 2006:3). Selon cet auteur, ce type de régime n'est ni démocratique, ni en voie de démocratisation. Il s'agit de régimes autoritaires qui diffèrent cependant des autoritarismes classiques. Ils se distinguent des démocraties électorales en ce qu'ils ne reposent pas sur une séparation et un équilibre effectifs des pouvoirs, ni sur un Etat impartial, républicain, ni sur une justice indépendante et impartiale, bien qu'ils organisent des élections formellement libres ; ce que les régimes autoritaires classiques ne font pas. Mais la compétition électorale dans un autoritarisme électoral débouche sur des « institutions représentatives sans gouvernement représentatif » selon l'expression de John Stuart Mill (cité par Schedler, 2006 :5). Pour William Case, ce type de régime est souvent un héritage de l'histoire que les héritiers ont réussi à fructifier avec succès, grâce notamment à d'habiles stratégies de manipulation qui se traduisent par un « calibrage » de la compétition électorale à travers la restriction des libertés civiles, l'exclusion et la fragmentation de l'opposition, l'exclusion d'électeurs des listes électorales, la corruption électorale, l'intimidation, la fraude électorale, etc. (Schedler, 2006 :95-112).

D'autres auteurs notent que le système politique burkinabè a réussi la performance de « se stabiliser en combinant les formes de la démocratie libérale et des traits autoritaires...[Ce type de régime hybride autorise] la création et l'activité de partis, d'organisations de la société civile et d'une presse indépendante, avant tout afin de s'assurer le soutien des pays occidentaux ; [mais referme] en revanche le jeu politique au travers de dispositifs informels. Il ne s'agit donc pas d'un régime nécessairement en chemin vers l'amélioration et la consolidation d'une démocratie, mais d'un système politique qui, en maintenant une apparence démocratique, permet de ne pas exposer le pouvoir au risque du pluralisme et de la libre compétition » (Hilgers et Mazzocchetti, 2006 :10-11).

Apprécier la capacité d'un processus démocratique à affronter avec succès le défi de la consolidation démocratique est une question éminemment complexe. Comme le reconnaissent les auteurs (Gazibo et Jenson, 2004 :175), la consolidation démocratique est un processus autrement plus long et complexe que la phase de la transition démocratique qui aboutit à la mise en place des nouvelles institutions démocratiques. La consolidation démocratique fait

appel à de multiples variables politiques, institutionnelles, économiques ou culturelles. Cette complexité est à l'origine des controverses sur la définition même du concept. Pour Adam Przeworski, une démocratie est consolidée lorsque dans des conditions politiques et économiques données l'ordre institutionnel démocratique s'impose comme le seul cadre du jeu, quand toutes les principales forces politiques, même celles qui ont perdu, n'envisagent d'autre alternative que d'inscrire leurs actions dans ce cadre institutionnel. Quant à Juan Linz, il considère qu'une démocratie est consolidée lorsque les forces politiques majeures, les groupes d'intérêt, les institutions excluent toute alternative de prise du pouvoir à la méthode démocratique en même temps qu'ils laissent se déployer l'action des autorités démocratiquement élues. Quatre (4) principaux critères de la consolidation démocratique émergent de la littérature (Gazibo et Jenson, 2004 :176) :

- Le double turnover test ou test de la double alternance (Samuel Huntington) : une démocratie est consolidée lorsqu'elle a connu deux alternances au pouvoir à partir des premières élections libres. L'ennui c'est qu'un système peut être consolidé sans qu'il y ait alternance en raison par exemple de la présence d'un parti dominant ou d'une coalition de partis dominante au pouvoir à la suite d'élections sincères et transparentes
- Le test générationnel ou de longévité : une démocratie est consolidée lorsqu'elle a fonctionné sur une vingtaine d'années et est passée par des élections régulières et libres même si elle n'a pas connu d'alternance. Le problème, c'est qu'un même parti continuellement au pouvoir finit par s'identifier au régime et à l'Etat et aboutit à un « électoralisme vide de sincérité » (David Beetham)
- Le test de comportement: La démocratie est consolidée lorsque les valeurs démocratiques sont passées dans les mœurs et les attitudes des gens, donc quand elles ont pénétré les représentations populaires
- Le test des crises ou chocs substantiels: La démocratie est consolidée lorsqu'elle a subi des crises ou des chocs substantiels sans avoir succombé.

Quel que soit le critère retenu, la problématique de la consolidation démocratique au Burkina Faso renvoie à un double questionnement : celui de l'alternance, du moins du manque d'alternance et celui de la sincérité du jeu démocratique sur la base duquel le peuple décide d'opter ou de ne pas opter pour l'alternance. C'est pourquoi le Centre pour la Gouvernance Démocratique (CGD) s'est intéressé à la problématique de l'alternance et des règles du jeu démocratique au Burkina Faso.

### **I) La problématique de l'alternance sous la 4<sup>e</sup> République burkinabè**

La problématique de l'alternance sous la 4<sup>e</sup> République burkinabè a pour point de départ la mise en place progressive par les architectes de cette République d'un système de partis semi-compétitif s'articulant autour d'un parti ultra dominant. Sur le plan électoral, cela s'est traduit par l'organisation de compétitions électorales inévitables dominées par le parti au pouvoir, contribuant ainsi à l'émergence au Burkina Faso d'un « électoralisme vide de sincérité » selon l'expression de D. Beetham.

### **A) L'émergence d'un système de partis semi-compétitif : un parti ultra dominant**

Depuis le rétablissement officiel du multipartisme et l'adoption de la Constitution en 1991, le Burkina Faso a organisé trois élections présidentielles (1991, 1998, 2005), quatre élections législatives (1992, 1997, 2002, 2007), trois municipales (1995, 2000, 2006). A l'exception notable des législatives de 2002<sup>1</sup>, elles ont toutes été remportées par le même parti, et à chaque fois, à la suite d'un raz-de-marée électoral. Ce qui frappe, c'est la distance énorme qui sépare le parti victorieux des principaux partis de l'opposition. En règle générale, il n'y a pas de suspense, la seule question qui se pose étant celle de l'ampleur de sa victoire. C'est pourquoi le régime politique de la 4<sup>e</sup> République repose non pas tant sur un système de multipartisme mais plutôt sur un système à parti ultra dominant. Un système multipartite est en effet caractérisé par la compétition entre plus de deux partis, réduisant par conséquent les chances d'un gouvernement formé par un seul parti et augmentant la probabilité de coalitions. Le système de parti dominant ne doit pas être confondu avec celui de parti unique, même s'ils ont parfois les mêmes caractéristiques. Un système de parti dominant peut a priori être considéré comme compétitif si un nombre de partis prennent part à la compétition pour le pouvoir à travers des élections régulières et sincères. Mais cette compétition reste dominée par un seul grand parti qui, en conséquence, reste longtemps au pouvoir. Le parti dominant se définit en fait par deux grands traits : d'une part il tend à s'identifier au régime politique auquel il sert de soutien, et d'autre part il distance en nombre de sièges les autres partis de gouvernement par un écart significatif et durable. Il tient généralement sa position hégémonique de la multiplicité et du morcellement de ses adversaires. Ce parti devient ultra dominant lorsqu'il conserve régulièrement, à lui seul, la majorité absolue des suffrages, alors qu'un parti dominant franchit rarement ce seuil. De plus, le parti ultra dominant a tendance à abuser de sa position hégémonique, manifeste de nettes tendances autoritaires et étouffe les aspirations et programmes politiques des petites formations politiques.

Le système à parti dominant ou ultra dominant a l'avantage de permettre généralement d'assurer une grande stabilité gouvernementale. Mais son inconvénient majeur c'est de comporter un risque d'immobilisme. De plus, un tel système soulève quatre défis majeurs pour la démocratie (IDEA, 2007 : 51) :

- il entrave la compétition politique, qui contribue à l'apathie politique et réduit le taux de participation électorale
- le partis dominant exerce une mainmise sur la législature et peut monopoliser le processus d'adoption des lois pour promouvoir ses intérêts sociaux, économiques prédominants
- le gouvernement formé dans un tel système est moins imputable devant la législature qu'il domine, et l'opposition est trop faible pour être efficace
- ce système encourage l'élite dirigeante à faire montre d'arrogance et à devenir peu sensible aux exigences des citoyens
- enfin, le système à parti dominant comporte le risque de transfert de l'opposition politique sur d'autres sites, notamment au niveau des groupes de pression ou des organisations de la société civile. Avec la marginalisation d'une part plus ou moins importante des forces politiques et des opinions, et faute d'alternative constitutionnelle crédible, se développe une opposition hors système.

Avec un tel système, les élections deviennent une simple formule de légitimation du parti au pouvoir.

---

<sup>1</sup> Organisées après la crise politique consécutive à l'affaire Norbert Zongo et à la suite de réformes électorales, ces élections ont été remportées par le CDP avec seulement 57 sièges sur 111, soit 51% des sièges en compétition.

## B) L'émergence d'un autoritarisme électoral : des règles du jeu inéquitables

- « Messieurs des gardes françaises, tirez les premiers!
- « Monsieur, faites tirer vous-mêmes; nous ne commençons jamais ».

Cet échange de politesse entre Milord Hay, capitaine commandant la compagnie de tête des gardes anglaises et le comte d'Anterroche lors de la bataille de Fontenoy du 11 mai 1745 montre que même dans la guerre tous les coups ne sont pas permis. Que dirions nous aussi d'un match de football ou de tennis qui se déroulerait sur un terrain incliné? Il existe en anglais une expression qui traduit bien ce souci de rendre la compétition entre joueurs équitable : « *level playing field* ». En économie, c'est une métaphore utilisée pour désigner « un environnement dans lequel tous les acteurs économiques sur un marché donné doivent suivre les mêmes règles et bénéficier de capacités égales à prendre part à la compétition ». Dans le jeu démocratique, cela signifie donner à tous les mêmes avantages et opportunités pour la compétition électorale. C'est ce souci qui est par exemple à l'origine du financement public des campagnes électorales dans certaines démocraties pour rendre le système plus compétitif. La compétition est en effet l'une des dimensions sans laquelle on ne saurait caractériser un système politique de démocratique. Dans un tel système, affirment les théoriciens, la compétition encourage l'innovation et sa diffusion dans l'organisation des partis, les options de politiques, la mobilisation des ressources et les campagnes électorales.

Quand on analyse les processus électoraux au Burkina Faso, l'on se rend compte que le « souci d'égaliser le terrain du jeu démocratique » est loin d'être un souci partagé. Dans ce contexte, conduire une recherche sur les règles du jeu démocratique et leur rapport à l'alternance démocratique au Burkina Faso, c'est mener une réflexion sur les pratiques politiques qui se profilent derrière les façades institutionnelles, sur le savoir-faire des hommes et des femmes qui participent à la compétition politique ainsi que sur la façon dont ils mettent en œuvre les règles normatives et appliquent des règles pragmatiques ou informelles pour triompher dans la compétition électorale. De telles analyses sont rarement conduites en Afrique en général et au Burkina Faso en particulier, où la vie politique a tendance à être décrite par les politistes en termes de factions, de clientélisme et de néo-patrimonialisme. Quant aux juristes, fidèles à l'analyse classique, ils appréhendent la vie politique à travers le prisme de la Constitution et des règles du droit positif qui régissent la vie politique, tout en admettant que dans les pratiques réelles, dans les processus politiques quotidiens, ces règles ne sont pas appliquées, qu'elles sont bafouées, détournées par les gouvernants.

Ce questionnement à un double niveau se justifie par le constat établi par Bailey (Bailey, 1971 :18 et ss.), à savoir que les règles qui régissent la politique possèdent un double visage : un visage public, à savoir les règles normatives, et une sagesse privée, les règles pragmatiques. Les règles normatives expriment des « valeurs élémentaires et reconnues publiquement », des « lignes très générales de conduite » qui servent « pour juger des actions particulières selon les critères moraux du bien et du mal ». Les règles pragmatiques sont « des instructions pratiques quant à la manière de gagner ». Elles « ne prescrivent aucun type particulier d'action, mais délimite plutôt, de façon assez large, le champ des actions possibles » tout en laissant une possibilité de choix). Elles sont neutres d'un point de vue normatif : elles ne visent pas à juger telle ligne particulière de conduite en termes de juste ou d'injuste : elles indiquent si celle-ci sera ou non efficace. Elles peuvent fonctionner dans les limites définies par les règles du jeu, tout comme elles peuvent ne pas en tenir compte. Elles concernent aussi bien les règles de « l'esprit sportif » (comment gagner sans tricher) que les règles qui indiquent comment gagner en trichant tout en n'étant pas disqualifié (ce qu'il est

possible de faire, par exemple, lorsqu'on se trouve en dehors du champ de vision de l'arbitre...).

Les règles normatives du jeu démocratiques sont codifiées par diverses sources formelles :

- lois régissant les partis politiques, le système de partis et l'opposition
- lois sur le financement des campagnes électorales et du fonctionnement des partis
- lois régissant l'administration des élections
- lois régissant le fonctionnement des juridictions électorales et le contentieux électoral
- lois régissant la campagne électorale et l'accès aux médias ;
- lois pénales régissant la répression de la corruption électorale, la fraude électorale et les autres infractions aux règles du jeu démocratique, etc.

Ces lois sont complétées par les décisions de justice énoncées par les juridictions administratives et constitutionnelle à l'occasion du contentieux des élections et parfois par des codes de bonne conduite<sup>2</sup>.

Bien souvent en Afrique, la tentation est grande pour les majorités parlementaires d'instrumentaliser les règles normatives du jeu démocratique pour conforter leur domination et produire des textes « sur mesure », c'est-à-dire à leur seul profit. En effet, les règles normatives sont soumises aux aléas de la conjoncture politique, édictées ou modifiées unilatéralement par la majorité au pouvoir selon les intérêts du moment. Faut-il, dans ces conditions, s'étonner si les codes et les résultats électoraux font souvent l'objet de contestations de la part des oppositions? Cette situation conduit régulièrement à des révisions intempestives qui remettent en cause la stabilité des règles du jeu. Au Burkina Faso, chaque élection présidentielle ou législative a toujours été précédée d'au moins une révision du code électoral. L'absence de consensus, la précipitation et l'absence de réflexions approfondies conduisent bien souvent à des relectures intempestives.

Comme dans beaucoup d'Etats africains, le jeu démocratique au Burkina Faso s'apparente à un jeu à somme nulle, dans la mesure où la politique devient une question de vie ou de mort. Toute victoire suppose nécessairement l'écrasement de l'adversaire. D'où naturellement la marginalisation de l'opposition. En lieu et place du dialogue démocratique, du consensus autour des règles fondamentales et de la négociation « gagnant gagnant » se mettent en place des rapports de force, toujours favorables au parti au pouvoir, sauf au temps fort de l'affaire Norbert Zongo. Dans ce contexte, les puissants du moment ne peuvent que rester sourds aux appels à plus de modération dans leurs appétits électoraux et stratégie d'accaparement du pouvoir d'Etat ; au point où cette stratégie qualifiée par les politistes américains de « *winner takes all* » a trouvé un équivalent en langue *moore* : le « *tuk-guili* ! »

En raison de leur caractère fondamental, les règles normatives du jeu démocratique devraient être adoptées selon des procédures particulières reposant sur le consensus, en droite ligne des recommandations de plusieurs instruments juridiques internationaux auxquels a souscrit le Burkina Faso :

---

<sup>2</sup> Par exemple, à la faveur des législatives de mai 2002, un code de bonne conduite des partis politiques et des médias a été élaboré par le Conseil supérieur de l'information (CSI) puis signé par les partis politiques participant à la compétition électorale, mais aussi par les médias assurant la couverture médiatique de la campagne électorale. Bien que ce code ne dispose pas en soi de valeur juridique contraignante, il n'en a pas moins influencé positivement le comportement des acteurs durant la campagne électorale.

- la Déclaration de Bamako adoptée lors du symposium international sur « le bilan des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone » du 1<sup>er</sup> au 3 novembre 2000 selon laquelle l'organisation d'élections libres, fiables et transparentes, ainsi qu'une vie politique apaisée, supposent : « [d']impliquer l'ensemble des partis politiques légalement constitués, tant de la majorité que de l'opposition, à toutes les étapes du processus électoral, dans le respect des principes démocratiques consacrés par les textes fondamentaux et les institutions (...); [de] faire en sorte que les textes fondamentaux régissant la vie démocratique résultent d'un large consensus national, tout en étant conformes aux normes internationales, et soient l'objet d'une adaptation et d'une évaluation régulières, faire participer tous les partis politiques, tant de l'opposition que de la majorité, à la vie politique nationale, régionale et locale, conformément à la légalité, de manière à régler pacifiquement les conflits d'intérêts » ;
- le Protocole sur la Démocratie et la Bonne gouvernance additionnel au Protocole de la CEDEAO relatif au Mécanisme de Prévention, de Gestion, de Règlement des conflits, de Maintien de la paix et de la sécurité du 21 décembre 2001 qui, en son article 2, dispose que « aucune réforme substantielle de la loi électorale ne doit intervenir dans les six (6) mois précédant les élections, sans le consentement d'une large majorité des acteurs politiques » ;
- la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance du 30 janvier 2007 qui, en son article 10, dispose que « les Etats parties doivent s'assurer que le processus d'amendement ou de révision de leur Constitution repose sur un consensus national comportant, le cas échéant, le recours au référendum » et que : « tout amendement ou toute révision des Constitutions ou des instruments juridiques qui porte atteinte aux principes de l'alternance démocratique » constitue un changement anticonstitutionnel de gouvernement et est passible de sanctions appropriées de la part de l'Union (article 23 alinéa 5 de ladite Charte).

Les règles normatives régissant le jeu démocratique au Burkina Faso ont fait l'objet d'une relecture au cours de l'année 2009. En effet, le 1<sup>er</sup> avril 2008, l'Assemblée nationale a mis en place plusieurs commissions parlementaires, sur la révision du code électoral, sur le financement des partis et des dépenses électorales ainsi que le statut de l'opposition, sur le système des quotas et sur la « vie chère ». La mise en place de ces commissions est intervenue dans un contexte sociopolitique marqué par des mouvements sociaux contre la « vie chère » mais aussi par un remaniement ministériel qui s'est traduit par l'éviction du gouvernement du Dr. Salif Diallo, naguère présenté comme le bras droit du président Compaoré. Ces événements ont créé des opportunités d'expression pour différents acteurs politiques (partis politiques, organisations de la société civile, citoyens ordinaires) et alimenté les demandes de changements dans le domaine de la gouvernance au Burkina Faso. Certains partis politiques ont même plaidé pour une refondation de la 4<sup>e</sup> République, à la faveur de la publication d'un « Manifeste pour la refondation nationale » le 5 avril 2008. Le même jour, le parti au pouvoir, dans une déclaration publique a admis « la nécessité d'approfondir la réflexion et d'ouvrir les débats contradictoires sur les réformes politiques et institutionnelles ».

Après un mois de réflexion soutenue, les commissions parlementaires ont remis leurs rapports au président de l'Assemblée nationale le 26 mai 2008. Les propositions de réformes faites par les parlementaires ont par la suite été examinées par le gouvernement, les partis politiques et la société civile dans le cadre d'un processus consultatif inédit. De nombreux amendements et critiques ont été adressés à l'Assemblée nationale, en particulier par une coalition d'organisations de la société civile conduite par le CGD. Mais les propositions de la société civile et des partis de l'opposition ont été sévèrement filtrées par l'institution parlementaire, qui n'a retenu que celles qui lui paraissaient conformes à son propre agenda.

Sans doute, des réformes démocratiques ont été adoptées par l'Assemblée, au terme de ce processus de réformes électorales et institutionnelles qui a nourri tant d'espoirs. Mais l'impression d'ensemble qui s'est dégagée à la fin de ce processus a été celle d'une « montage qui a accouché d'une souris » selon l'expression de plusieurs acteurs. Il est fort douteux en effet que les réformes adoptées remettent en cause les règles pragmatiques du jeu politique en vigueur au Burkina Faso, tant celles-ci sont fortement ancrées dans les pratiques politiques, notamment du côté du parti au pouvoir.

Bien que complémentaires, les règles normatives et pragmatiques ne doivent pas être confondues. Leur distinction est même très importante pour comprendre pourquoi certaines réformes en Afrique passent à côté de l'essentiel et manquent leur but. Dans beaucoup de pays africains comme le Burkina Faso en effet, les législateurs ont tendance non seulement à se cantonner aux règles normatives qui, du reste, peuvent être lacunaires, mais aussi et surtout à ignorer les règles pragmatiques dont l'impact est en Afrique souvent plus déterminant sur les attitudes et comportements politiques. Certes, mobiliser les chefs coutumiers, distribuer des moulins aux femmes, des vivres ou de l'argent aux électeurs ou organiser un tournoi pour mobiliser les jeunes n'est pas illicite. Ce sont même des règles pragmatiques qui servent, hélas, de programme électoral aux partis/candidats. Mais servent-elles la cause de la démocratie ? On peut en douter. Certes, même dans les démocraties occidentales, les élus, obsédés par leur réélection se rendent vite compte que *« l'essentiel n'est pas de s'absorber dans le travail législatif ou budgétaire, même si cela peut être marginalement utile, comme on pourrait naïvement, de l'extérieur, le penser. Le principal est d'accomplir des besoins plus occultes mais indispensables, beaucoup plus profitables »* (Poirmeur et Mazet, 1999 :234), notamment, le travail de courtage des intérêts, la distribution des biens matériels et symboliques aux électeurs, etc. Ainsi, *« ce qu'échange le candidat contre un futur vote hypothétique en sa faveur, dans un trafic généralisé, ce sont ainsi pêle-mêle nominations, avancements, mutations, affectations militaires, décorations, subventions, remises d'impôts, passe-droits de toutes sortes, amnisties, grâces, réductions de peines, non-lieux, mises en liberté provisoire, pressions sur les parquet et les tribunaux. Face [aux] multiples demandes, l'élu peut avoir l'impression que c'est le service rendu aux électeurs qui commande sa réélection »* (Ibid). Comme le constate Tardieu, *« le suffrage universel est perverti par les usages matérialistes qu'en font élus et électeurs »*, en contradiction avec l'idéal démocratique et la conception d'une politique axée sur l'intérêt général et la vérité (Ibid : 235). Mais pour autant, cela n'empêche pas le législateur dans les vieilles démocraties de définir des règles normatives pour repousser les limites du possible et réduire le champ des règles pragmatiques qui dénaturent l'authenticité et l'équité du jeu démocratique, même si celui-ci demeure formellement libre.

En effet, la compétition électorale ne doit pas seulement être libre – se rapporter aux formalités du processus électoral –, elle doit aussi être équitable et authentique<sup>3</sup> comme le soutiennent un réseau de chercheurs en administration électorale<sup>4</sup>. Le terme « authentique » est très important parce qu'il est possible d'organiser une élection formellement libre (pour autant qu'il s'agisse du vote et d'autres procédures) mais profondément déloyale. Par exemple, un parti au pouvoir peut user de moyens corrompus pour mobiliser l'électorat ou de manière

<sup>3</sup> Voir l'article 21 de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, l'article 25 du Pacte des droits civils et politiques de 1966, l'article 13 de la Charte africaine des droits de l'homme et du peuple de 1981.

<sup>4</sup> Il s'agit du réseau ACE (Administration Cost Elections) PROJECT qui constitue une base de ressources documentaires couvrant les différents aspects de l'administration des élections. Cette base de données est disponible sur Internet.



malhonnête faire usage de son contrôle sur la télévision pour empêcher les partis d'opposition de présenter leurs messages à l'électorat, ou du moins pour les limiter. La conclusion fort simple est que la « liberté » formelle des procédures électorales est nécessaire, mais non suffisante et la longueur d'avance des partis au pouvoir commande de leur part une grandeur d'esprit et un esprit d'humilité qu'il n'est pas toujours facile d'accepter dans l'ivresse du pouvoir. Et pourtant, sans cet esprit, il est difficile d'envisager des réformes électorales et institutionnelles qui ne soient autre chose qu'une pure tactique de réforme pour mieux conserver le pouvoir. Les réflexions et réformes sur les règles normatives du jeu démocratique ne doivent donc pas occulter les règles pragmatiques qu'imposent le contexte sociologique du Burkina Faso et les contraintes du métier politique, surtout qu'elles peuvent avoir un impact décisif sur l'issue de la compétition politique. La « normalisation de la compétition politique » n'empêche pas en effet l'émergence de « règles pragmatiques » (Bailey) dont le respect ou la mise en œuvre conditionne le succès dans la compétition électorale. Les règles pragmatiques et les comportements qui en dérivent ont des effets néfastes sur le fonctionnement de l'Etat et de la société, qui est ainsi mal gouvernée selon Tardieu. Elles conduisent à la réélection quasi automatique des gouvernants, entravant ainsi l'alternance démocratique, avec les conséquences néfastes qui en dérivent pour la consolidation démocratique.

## **II) Modèle d'analyse des rapports entre l'alternance et les règles du jeu démocratique au Burkina Faso**

Pour analyser les rapports entre l'alternance et les règles du jeu démocratique au Burkina Faso, il convient de clarifier les concepts clés de l'analyse et expliciter l'hypothèse qui sous-tend la recherche qui est menée.

### **A) Concepts fondamentaux**

Que faut-il entendre par alternance ? Quelles sont les règles du jeu qui devrait sous-tendre l'organisation d'une compétition électorale authentiquement démocratique ?

#### **1) Le concept d'alternance**

On appelle alternance « la permutation de deux partis ou de deux coalitions au pouvoir et dans l'opposition. En fait, dans le respect du régime en vigueur, elle opère un changement de rôle entre des forces politiques situées dans l'opposition, qu'une élection au suffrage universel fait accéder au pouvoir et d'autres forces politiques qui y renoncent provisoirement pour entrer dans l'opposition » (Quermonne, 2000 :8). Cette permutation s'opère sans changement de régime sans pour autant exclure les révisions constitutionnelles. L'alternance concilie donc la continuité des institutions avec le renouvellement des élites. Mais l'alternance n'entraîne pas nécessairement un changement fondamental de programmes et de politiques. Elle peut même déstabiliser le régime démocratique lorsque les projets de société qui s'affrontent sont trop éloignés l'un de l'autre. C'est pourquoi elle requiert un minimum de consensus sur les institutions, qui préserve les principes et valeurs de la démocratie pluraliste.

L'alternance n'est pas la seule forme possible de démocratie pluraliste. Elle n'est pas en effet pratiquée en Suisse par exemple ou dans d'autres pays authentiquement démocratiques, qui se contentent de « majorités permanentes à géométrie variable ». Et même dans les pays scandinaves qui la pratiquent aujourd'hui, certains partis, les partis sociaux-démocrates, ont eu à gouverner continûment pendant des décennies, voire un demi-siècle, comme ce fut le cas au Danemark, en Suède, au Japon, etc. Si nul ne remet en cause le

caractère démocratique de ces régimes qui ne pratiquent pas l'alternance ou qui la pratiquent peu, c'est parce qu'ils reposent sur d'autres piliers démocratiques : constitutionnalisme, Etat de droit, indépendance de la justice, élections compétitives et sincères, surveillance et vigilance citoyenne, etc. autant de critères qui, dans les pays africains rétifs à l'alternance, sont loin d'être assurés. Dans ces pays africains, l'absence d'alternance n'est rien d'autre qu'un révélateur du déficit démocratique.

On comprend dans ces conditions pourquoi certains auteurs soulignent avec force que l'alternance caractérise aujourd'hui « les démocraties qui fonctionnent », qu'elle est devenue le critère d'un régime démocratique. *« Rien n'est plus simple que de savoir si un régime politique est démocratique ou non...Il est inutile de se référer aux affirmations de ses dirigeants. Ce régime admet-il l'existence d'une opposition effective, disposant de la possibilité de devenir à son tour la majorité ? Il est réellement démocratique et populaire. Le refuse-t-il ? Dans ce cas, quelles que soient les justifications avancées, il n'est ni populaire, ni démocratique »* (Quermonne, 2000 :10-11) D'autres auteurs considèrent l'alternance comme le critère de consolidation d'un régime démocratique lorsqu'elle survient deux fois consécutivement. C'est le cas de Samuel Huntington avec le test du « *double turn over* ».

L'alternance ne peut s'opérer que s'il existe une bipolarisation des forces politiques, d'un côté une majorité qui cherche, naturellement à rester au pouvoir et de l'autre une opposition qui cherche à la remplacer. Or, dans des pays africains comme le Burkina Faso, l'opposition a du mal à exister et semble dans l'incapacité de proposer une alternative au pouvoir en place; au point où certains la soupçonnent de ne pas se préoccuper de l'alternance à long terme mais de chercher à s'intégrer à court terme dans un système hégémonique qui exclut toute possibilité d'alternance dans sa vision du jeu politique, compte tenu, notamment, de la domination qu'il exerce sur le jeu électoral.

## **2) Les principes directeurs d'une élection authentiquement démocratique**

Le fait générateur de l'alternance étant (en partie) les élections, il va sans dire que celles-ci doivent être équitables, sincères et transparentes. Le sont-elles au Burkina ? En d'autres termes, les règles formelles et informelles régissant les élections au Burkina Faso sont-elles de nature à favoriser une compétition authentiquement démocratique? Sont-elles exemptes de manipulation ou de transgression par les partis politiques et les candidats soucieux de parvenir à leurs fins ? Les comportements des juges, arbitres électoraux, les comportements mêmes des électeurs, arbitres souverains du jeu démocratique, sont-ils exempts aussi de manipulations illégitimes ?

Parmi les principes qui sous-tendent l'équité et l'authenticité d'une élection, trois sont considérés comme fondamentaux. Ce sont : l'égalité des chances; la liberté d'expression; le contrôle de la fraude et des pratiques déloyales. L'expression «égalité des chances» signifie que personne ne jouit d'un avantage injuste, que les conditions d'une élection sont équitables pour tous. La liberté d'expression est manifestement essentielle à tout processus électoral satisfaisant. Si les politiciens ne sont pas capables de s'exprimer librement - ou pas autorisés à le faire, ou si les électeurs ne peuvent se lancer dans des discussions politiques, comment peut-il y avoir des élections équitables? En particulier, les gouvernements ne devraient pas faire usage de leurs pouvoirs pour censurer la critique. Ils devraient permettre une presse libre et, ce qui est également important, ils devraient accorder aux forces d'opposition une chance raisonnable d'exprimer leurs thèses à la télévision nationale, que ce soit en période électorale ou en période non électorale, bien qu'il existe des limites légitimes à la liberté d'expression

(protection de la sécurité nationale, restriction de la liberté d'inciter à la violence et à la haine, protection contre des accusations diffamatoires, protection contre l'intrusion dans la vie privée). Empêcher la fraude, la corruption et les pratiques déloyales est un objectif fondamental de tout système électoral. Lorsqu'une élection a eu lieu, il est essentiel de s'assurer que la plupart des citoyens, qu'ils aient appuyé les partis et les candidats gagnants ou perdants, aient confiance dans l'intégrité du processus. La fraude électorale, la corruption et les pratiques déloyales jettent le doute sur le sérieux du processus électoral et ternissent dès lors la démocratie elle-même. Dans les pays où des élections libres n'ont pas été tenues régulièrement dans le passé ou dans lesquels les élections ont été truquées, il est peu probable qu'une « culture du perdant » existe. Même si une élection a été organisée de manière équitable, les candidats et les partis battus vont probablement crier à l'imposture.

## **B) Hypothèse**

Sans pour autant occulter l'importance d'autres variables, nous voudrions démontrer que l'absence d'alternance démocratique et la permanence au pouvoir d'une même équipe depuis plus de vingt ans au Burkina Faso s'explique en partie par l'existence de règles formelles et informelles qui faussent le caractère équitable et authentique du jeu électoral, pénalisant ainsi l'opposition, qu'il s'agisse des règles de droit positif ou de « règles pragmatiques » qui régissent la compétition politique. En conséquence, des règles du jeu plus équitables et conformes à l'idéal démocratique permettront de promouvoir l'alternance démocratique, de renforcer la représentativité et la légitimité des élus et partant, de favoriser la consolidation de la démocratie.

La recherche se conclura par des propositions de lois ou de relecture de lois, c'est-à-dire de règles normatives équitables et des propositions d'un code de bonne conduite devant régir la compétition électorale en vue de promouvoir la consolidation démocratique.

## **C) Méthode et technique de recherche**

La méthode utilisée pour la recherche a combiné les approches par le « haut » et par le « bas ». Par le haut, l'analyse s'est intéressée au contenu et à la mise en œuvre des principales règles formelles régissant les aspects les plus importants pour l'alternance. Ces règles sont-elles de nature à promouvoir l'alternance démocratique, c'est-à-dire de nature à favoriser l'émergence d'une opposition crédible offrant une alternative réaliste au pouvoir en place? Sont-elles conformes aux principes directeurs d'une élection équitable et authentique? Ces règles formelles favorisent ou pénalisent-elles l'égal accès des hommes et des femmes aux postes électifs, c'est-à-dire la dimension genre de la compétition électorale?

Par le bas, l'analyse s'est intéressée au contenu et à la mise en œuvre des principales règles informelles/pragmatiques, qui ont permis au président Compaoré et à son parti de remporter toutes les compétitions électorales depuis 1991. Quelles sont ces règles pragmatiques utilisées pour gagner les élections? Ces règles sont-elles neutres, loyales vis-à-vis de l'opposition ou sont-elles de nature à pénaliser l'opposition ou à empêcher l'émergence d'une opposition crédible? Sont-elles compatibles avec les principes d'une compétition équitable et authentique? Si non pourquoi? Ces règles informelles favorisent ou pénalisent-elles l'égal accès des hommes et des femmes aux postes électifs, c'est-à-dire la dimension genre de la compétition électorale?

Pour atteindre ces objectifs de recherche, des recherches documentaires ont été menées sur les règles formelles et informelles, pratiques et comportements qui régissent la compétition électorale. Une enquête a également été conduite, à travers des entrevues individuelles et des entrevues de groupe auprès de leaders de l'opposition et de la majorité au pouvoir, ainsi que de la société civile. Les perceptions ou opinions collectées ont fait l'objet d'une analyse objective en vue de déceler s'il y a des liens d'association entre le manque d'alternance au Burkina Faso et les règles qui régissent la compétition électorale.

## **PREMIERE PARTIE : LA MISE EN PLACE D'UN CADRE NORMATIF FORMELLEMENT DÉMOCRATIQUE**

Il existe au moins deux grandes conceptions de la démocratie : une conception minimaliste de la démocratie par opposition à une conception substantielle. Dans le premier cas, la démocratie est fondée sur les idées de bien commun et de volonté générale (le pouvoir du peuple, par le peuple, pour le peuple). Dans le second cas la démocratie est définie comme un système garantissant des droits politiques mais aussi des droits économiques et sociaux. Mais on considère que ce sont là des extensions du projet démocratique en quête perpétuelle d'amélioration. La démocratisation au sens politique est soutenue par de nombreux auteurs, qui adoptent des définitions minimalistes ou procédurales centrées sur les élections et les droits politiques, à la suite d'auteurs comme Robert Dahl et Joseph Schumpeter. Selon la définition procédurale de ce dernier, « la méthode démocratique est le système institutionnel aboutissant à des décisions politiques dans lequel des individus acquièrent le pouvoir de statuer sur ces décisions à l'issue d'une lutte concurrentielle portant sur les votes du peuple » (Gazibo et Jensen, 2004 : 102-103). Schumpeter considère ainsi la démocratie comme une méthode de sélection des gouvernants, tandis que Robert Dahl insiste sur l'idée que la démocratisation est le processus d'extension de la compétition et de la participation politique. La définition procédurale a le mérite d'insister sur l'importance des élections comme moyen de sélection des gouvernants. L'élection constitue l'un des éléments qui, non seulement permet la pleine réalisation des autres principes démocratiques, mais traduit le mieux le passage du statut de sujet à celui de citoyen. Elle « est la voie par laquelle se conquiert la démocratie » (IDEA, 1999 : 58). L'élection donne, en effet, au citoyen l'occasion d'exister et de s'affirmer face aux gouvernants. C'est elle qui fonde la légitimité en démocratie, et c'est par elle que l'alternance peut s'opérer<sup>5</sup>.

Un examen au premier degré conduit à considérer l'alternance comme la résultante des quatre premiers principes. Mais pour peu que l'on pousse l'analyse plus en avant, celle-ci se révèle la clé de voûte de l'édifice démocratique, à la fois pierre angulaire, pierre de touche et pierre d'achoppement du renouveau démocratique en Afrique. Ainsi que l'écrit M. Philippe Manga « si le règne du parti unique est révolu, d'autres schémas s'imposent mais leur chape nécessite des finitions aux encornures. Quoiqu'il en soit, ces modèles, dont certains sont encore en gestation, doivent tenir compte des données politiques présentes, des aspirations au changement, à l'alternance et, pour tout dire, à la démocratie » (Manga, 1994, :66). En effet, si l'on veut éviter l'édification d'une démocratie en trompe l'œil avec comme particularité « le caractère purement artificiel voire fantomatique de la vitrine politique par rapport à ce qu'elle

---

<sup>5</sup> Comme le souligne la Déclaration universelle sur la démocratie de l'Union interparlementaire (1997) à son article 5 : « L'état de démocratie garantit que les processus d'accession au pouvoir, d'exercice et d'alternance du pouvoir permettent une libre concurrence politique et émanent d'une participation populaire ouverte, libre et non discriminatoire, exercée en accord avec la règle de droit, tant dans son esprit que dans sa lettre ».

masque » (Badie, 1990 :52), il convient d'investir la réflexion dans les conditions de réalisation et de mise en œuvre de l'alternance tant au niveau central que local, car en favorisant l'institutionnalisation du pouvoir, l'alternance empêche sa patrimonialisation. C'est à l'aune de l'alternance que se mesure une véritable démocratie car une succession politique harmonieuse par les urnes et une alternance pacifique sont les marques d'une démocratisation efficace.

L'alternance démocratique se définit comme « la faculté juridiquement organisée pour des partis politiques ayant des projets de société différents de se succéder au pouvoir par le jeu des règles démocratiques de dévolution et d'exercice du pouvoir fondé sur la souveraineté du peuple » (Fall, 1970 :70). Elle se traduit par le transfert démocratique de rôle entre la majorité et l'opposition et « implique cumulativement le renouvellement des hommes et la mise en œuvre d'un programme alternatif et crédible de gouvernement » (Holo, 2006 : 21). Parce qu'elle procède d'un mouvement démocratique et suppose l'intervention du peuple par la voie électorale, l'alternance est à distinguer de certains modes de changement politique violents que sont l'instabilité gouvernementale, le coup d'Etat, ou la révolution<sup>6</sup>. Il en résulte que deux conditions décisives sont nécessaires à la survenue de l'alternance. Celle-ci suppose l'existence d'un Etat démocratique (pluralisme politique, élections concurrentielles libres et honnêtes) et un minimum de consensus sur les règles du jeu politique (loi électorale, conception des institutions, institutionnalisation du pouvoir, continuité de l'Etat). Elle suppose, en un mot, l'existence d'un civisme politique, c'est-à-dire un accord sur la nature du régime et les valeurs de référence. Sa survenance « implique tout d'abord l'existence d'une alternative démocratique crédible, c'est-à-dire d'une opposition forte et responsable. Elle appelle également un consensus national sur les "règles du jeu" démocratique et en particulier électoral. Elle suppose également des élections libres et équitables perçues comme des processus légitimes impartiaux et crédibles » (IDEA, 1999 :14).

Ces conditions sont-elles réunies au Burkina Faso ? La réponse à cette interrogation conduit à s'intéresser à la question des conditions d'effectivité de la réalisation de l'alternance, et partant, à celle des garanties coercitives et d'utilisation des compétences aménagées pour la rendre possible. La garantie coercitive se présente comme un édifice à deux niveaux. Le premier niveau est constitué par la garantie normative qui consiste en l'existence de normes attributives de droits. La garantie juridictionnelle forme le deuxième niveau et vise à assurer le respect du droit. Il s'en suit qu'information et sanction constituent les deux mamelles de la garantie coercitive ; l'une, - la garantie normative -, se situe en amont, l'autre - la garantie juridictionnelle -, en aval. Quant à la garantie d'utilisation des compétences, elle pose la question de la capacité à user des droits conférés par la garantie normative : les différents bénéficiaires d'un droit sont-ils mis en situation d'en user ?

A l'analyse, il s'avère que l'existence d'un cadre normatif et institutionnel a priori favorable (I) ne rencontre pas des conditions réelles d'effectivité de l'alternance (II).

---

<sup>6</sup> L'alternance peut revêtir les deux grandes formes que sont l'alternance absolue ou encore grande alternance complète et l'alternance relative ou grande alternance incomplète. L'alternance absolue affecte les deux pôles du pouvoir à savoir l'exécutif et le législatif. Courant dans les régimes parlementaires bipartites, elle est difficile à obtenir dans les régimes présidentiels et semi-présidentiels cela à cause du décalage entre les élections législatives et présidentielles (à moins d'une dissolution après l'élection du président. Quant à l'alternance relative elle ne touche qu'une seule branche du pouvoir (soit l'exécutif, soit le législatif). Elle aboutit à la cohabitation. Pour plus de détails, voir J.L. Quermone, L'alternance au pouvoir, Paris, Montchrestien – collection Clefs – 2003 ; J. Massot « Alternance et cohabitations sous la Ve République », Les études de la documentation française, Paris, 1997.

## **D)- L'existence d'un cadre normatif et institutionnel favorable**

Les éléments favorables au respect des exigences de la démocratie existent aussi bien dans les règles touchant à l'environnement de la compétition politique (A) que dans celle relatives à la compétition politique elle-même (B).

### **A) Les règles touchant à l'environnement de la compétition politique**

L'environnement de la compétition politique comprend un corps de règles fixant les principes et les valeurs de référence qui président à la compétition politique. De facture libérale, ces règles sont portées par trois textes fondamentaux constitués par la loi fondamentale du 2 juin 1991 (1) et deux des règles principales d'expression du pluralisme politique, à savoir : la Charte des partis politiques et le Statut de l'opposition (2).

#### **1) Les règles constitutionnelles : la Constitution du 2 juin 1991**

Cadre général de la compétition politique, la Constitution du 2 juin 1991<sup>7</sup> consacre un Etat démocratique, unitaire et laïc, sous la forme d'un Etat républicain<sup>8</sup>. Conçue au départ pour asseoir une « démocratie populaire » par la légitimation du régime du Front populaire, la Constitution de la 4<sup>e</sup> République consacre, à l'arrivée, les principes et valeurs d'une démocratie de facture libérale, tempérée par l'affirmation du droit du peuple sur les richesses et les ressources naturelles<sup>9</sup>. Elle fait expressément référence à l'Etat de droit, à la démocratie et à l'édification d'une société pluraliste<sup>10</sup>. Ce caractère pluraliste est cependant assorti, dans un souci de préservation de l'unité nationale, de l'interdiction des partis tribalistes, régionalistes, confessionnels ou racistes<sup>11</sup>. Elle proclame, en outre, les droits fondamentaux de

<sup>7</sup> Adoptée par référendum le 02 juin 1991 et promulgué par Kiti n°AN-VIII-330/FP/PRES du 11 juin 1991 la Constitution de la 4<sup>e</sup> République a, depuis lors, fait l'objet de trois révisions. En 1997 par la loi N°002/97/ADP du 27 janvier 1997 (Décret de promulgation n°97-063/PRES du 14 février 1997 – JOBF n°2 spécial du 19 février 1997, p.2) : la révision a procédé au toilettage de la Constitution en éliminant les scories révolutionnaires et fait sauter le verrou de la limitation des mandats présidentiel à deux. En 2000 par la loi N° 003-2000/AN du 11 avril 2000 (Décret de promulgation n° 2000-151/PRES du 25 avril 2000– JOBF du 4 mai 2000, p3626) : la révision a consacré la réduction de la durée du mandat présidentiel de sept à cinq ans, le retour à la limitation du nombre de mandat à deux ainsi que l'éclatement de la Cour Suprême en quatre structure différentes (Cour de Cassation, Conseil d'Etat, Cour des Comptes et Conseil Constitutionnel). En 2002, par la loi N°001-2002/AN du 22 janvier 2002 (décret de promulgation n° 2002-038/PRES du 5 février 2002 JOBF du 7 février 2002, p.209) : la révision a essentiellement porté sur la transformation de la forme d'organisation du pouvoir législatif en la faisant passer d'un parlement bicaméral à une assemblée monocamérale et ce par la suppression de la Chambre des représentants. Toutes ces lois de révision ont été adoptées par la voie parlementaire conformément à l'article 164 al.2 de la Constitution qui dispose : « Toutefois, le projet de révision est adopté sans recours au référendum s'il est approuvé à la majorité des trois quarts (3/4) des membres de l'assemblée nationale »

<sup>8</sup> Article 31 de la Constitution.

<sup>9</sup> Article 14 de la Constitution

<sup>10</sup> Cf. Préambule et article 165 de la Constitution

<sup>11</sup> Article 13 de la Constitution

la personne humaine<sup>12</sup> et met en place des institutions républicaines sur la base des principes de la séparation des pouvoirs, du pluralisme politique, de la primauté du droit et de la décentralisation<sup>13</sup>. A tout cela s'ajoutent la reconnaissance de l'indépendance de la magistrature érigée en pouvoir judiciaire<sup>14</sup> et l'aménagement d'un contrôle de constitutionnalité des lois<sup>15</sup>.

Adoptée par référendum le 2 juin 1991 et promulguée le 11 juin 1991, la Constitution de 4<sup>e</sup> République est encore en vigueur, ce qui traduit une stabilité sans précédent dans l'histoire constitutionnelle et politique du Burkina Faso<sup>16</sup>. Bien que critiquée, cette Constitution comporte plusieurs innovations. Outre l'institution à l'origine du bicaméralisme qui sera abandonné avec la suppression de la Chambre des Représentants à la faveur de la révision constitutionnelle de 2002<sup>17</sup>, elle a consacré des mécanismes de démocratie semi-directe à travers l'initiative populaire en matière législative<sup>18</sup>, et de révision de la Constitution<sup>19</sup>. Elle proscrit le recours au coup d'Etat ou au putsch comme moyen d'accès au pouvoir et reconnaît aux citoyens, en pareil cas, le droit à la désobéissance civile<sup>20</sup> même si de telles dispositions s'apparentent plutôt à des formules incantatoires qu'à de véritables garde-fous contre le non droit. La Constitution a ainsi ouvert des espaces de liberté qui, bien que souvent très limités, sont susceptibles de concourir à l'enracinement du processus démocratique au Burkina Faso.

En consacrant par ailleurs en son article 37 le principe de la limitation du nombre de mandats présidentiels, la Constitution de juin 1991 crée un cadre propice à l'alternance démocratique, même si sa réalisation effective n'est pas automatique. Comme le montrent dans tous les cas de nombreux pays africains cités en exemple pour leurs performances démocratiques (Bénin, Ghana, Mali...), la clause limitative du nombre de mandats présidentiels augmente les chances de l'alternance dans un contexte politique plus apaisé, lorsque le président sortant n'est plus rééligible après l'exercice de deux mandats consécutifs. La limitation du nombre de mandats présidentiels fait partie de la tradition constitutionnelle burkinabè. A l'exception du régime constitutionnel de la 1<sup>e</sup> République, tous les autres régimes constitutionnels ont prévu cette clause limitative. C'est le cas pour les Constitutions de 1970 (article 25), 1977 (article 14) et 1991 (article 37). Mais en janvier 1997, le pouvoir en place a fait supprimer cette limitation. En 2000, sous la pression de la rue, la clause limitant le nombre de mandats présidentiels a été rétablie. Désormais, aucun président ne peut exercer

---

<sup>12</sup> Cf. Titre I de la Constitution. La proclamation des droits et devoirs fondamentaux du citoyen couvre toutes les générations de droits (droits de la 1<sup>ère</sup>, de la 2<sup>ème</sup> et de la 3<sup>ème</sup> génération).

<sup>13</sup> Cf. articles 101, 108, 125, 143, 165, 167, 168 de la Constitution

<sup>14</sup> Articles 125 et 129 de la constitution

<sup>15</sup> Cf. Titre XIV de la Constitution, articles 152 à 160.

<sup>16</sup> En effet, les trois premières constitutions ont eu une durée de vie éphémère. La Constitution de la 1<sup>e</sup> République dura du 30 novembre 1960 au 3 janvier 1966 ; celle de la 2<sup>e</sup> République du 14 juin 1970 au 8 février 1974 ; quant à la Constitution de la 3<sup>e</sup> République, elle ne dura que du 27 novembre 1977 au 25 novembre 1980.

<sup>17</sup> Loi n°001-2002/AN du 22 janvier 2002, promulguée par le décret n°2002-038/PRES du 5 février 2002.

<sup>18</sup> Article 98 de la Constitution

<sup>19</sup> Article 161 de la Constitution

<sup>20</sup> Article 167 de la Constitution

plus de deux (2) mandats consécutifs. Malgré cela, le Conseil constitutionnel a décidé en octobre 2005 que le président Compaoré pouvait encore être candidat pour deux nouveaux mandats. Réélu en novembre 2005, ce dernier est rééligible pour un dernier mandat en 2010. S'il est élu, il ne pourra plus juridiquement se présenter à l'élection présidentielle de 2015, sauf si la clause limitative du nombre de mandats présidentiels est supprimée.

Jusqu'à la révision constitutionnelle d'avril 2009, la Constitution burkinabè, depuis son adoption par référendum le 2 juin 1991 et sa promulgation le 11 juin de la même année, a été trois fois modifiée à travers :

- la loi n° 002/97/ADP du 27 janvier 1997 promulguée par le décret n° 97-063/PRES du 14 février 1997, qui a notamment supprimé la clause limitative du nombre de mandats présidentiels figurant dans l'article 37 de la Constitution ;
- la loi n° 003-2000/AN du 11 avril 2000 promulguée par le décret n° 2000-151/PRES du 25 avril 2000, qui a notamment rétabli dans l'article 37 la clause limitative supprimée et institué le quinquennat en lieu et place du septennat, éclaté la Cour suprême en trois juridictions supérieures (Conseil d'Etat, Cour de cassation, Cour des comptes) et créé un Conseil constitutionnel) ;
- la loi n° 001-2002/AN du 22 janvier 2002 promulguée par le décret n° 2002-038/PRES du 05 février 2002 qui a notamment supprimé la Chambre des représentants et partant le bicamérisme.

La dernière révision constitutionnelle intervenue en avril 2009 a porté d'une part sur une meilleure répartition des compétences en matière de contentieux électoral, et d'autre part sur l'interdiction du nomadisme politique. En dix-huit ans d'existence, la Constitution burkinabè aura ainsi subi quatre révisions. Cette situation contraste avec celle du Bénin où la Constitution de 1990 est restée jusqu'à ce jour intangible, en raison notamment de sa rigidité mais aussi du large consensus national qui a présidé à son élaboration. Une Constitution étant la traduction juridique et politique des aspirations sociales à un moment donné de son évolution, elle doit constamment être adaptée, révisée dans le sens de l'approfondissement continu de la démocratie. Mais on peut s'interroger sur le sens des révisions de certaines dispositions de la Constitution burkinabè de juin 1991, qui sont loin de constituer une avancée démocratique. C'est surtout la première révision constitutionnelle du 27 janvier 1997 qui suscite le plus de réserves. Certes la révision a permis de débarrasser le texte constitutionnel de ses références révolutionnaires<sup>21</sup>. Mais la raison d'être de cette révision est surtout à rechercher vraisemblablement au niveau de la réforme la plus marquante mais aussi la plus controversée, la suppression de la clause limitative du nombre de mandats présidentiels.

A la différence, la révision constitutionnelle de 2009 semble avoir réuni un large consensus politique même si elle n'est pas dénuée totalement d'arrière-pensée politique. L'objectif visé par cette dernière révision constitutionnelle était double :

---

<sup>21</sup> Certes cela génère plus de cohérence au regard de l'ordre constitutionnel libéral en vigueur, mais on peut s'interroger sur le bien fondé d'un tel choix, dans la mesure où l'héritage révolutionnaire fait partie de l'histoire constitutionnelle du Burkina et l'on ne saurait gommer cette période de l'histoire du pays. C'est justement la capacité des élites dirigeantes d'un pays à synthétiser ses différentes expériences historiques plus ou moins malheureuses ou heureuses qui lui permet de répondre aux aspirations de leur peuple de manière originale et inventive.



- assurer une meilleure répartition des compétences en matière de contentieux électoral en réglant définitivement le conflit de compétence sur le contentieux des élections locales<sup>22</sup>. Désormais, seules les juridictions administratives sont compétentes en cette matière. Le Conseil constitutionnel demeure compétent pour le contentieux relatif au référendum, aux élections présidentielles et législatives.
- prémunir les partis politiques contre les défections et débauchages de leurs élus, tout en protégeant ces derniers contre l'arbitraire des partis ou formations politiques qui pourraient ainsi tenter de les dépouiller de leur mandat en les excluant de manière punitive<sup>23</sup>. Ainsi, le nouvel article 85 de la Constitution dispose que: « Tout mandat impératif est nul. *Toutefois, tout député qui démissionne librement de son parti ou de sa formation politique en cours de législature est de droit déchu de son mandat et remplacé par un suppléant...* ».

La sanction politique du nomadisme politique ne s'applique pas seulement aux députés. Elle vise aussi les élus locaux. Cela a nécessité la révision de l'article 238 du code électoral en vue d'étendre le champ d'application de l'interdiction du nomadisme politique à ces derniers<sup>24</sup>.

## **2) Les règles d'expression du pluralisme politique : la charte des partis politiques et le statut de l'opposition**

Les principes et valeurs fondamentales consacrés par la Constitution se retrouvent transposés dans la loi n°032-2001/AN du 29 novembre 2001 portant charte des partis et formations politiques au Burkina Faso<sup>25</sup>. En effet, aux termes de l'article 13 alinéa 1<sup>er</sup> de la Constitution du 11 juin 1991, « les partis et formations politiques se créent librement. Ils concourent à l'animation de la vie politique, à l'information et à l'éducation du peuple ainsi qu'à l'expression du suffrage »<sup>26</sup>. En donnant une assise constitutionnelle à l'existence des partis politiques, le constituant originaire burkinabè n'a fait que transcrire une vérité, celle selon laquelle la manifestation de la volonté des membres d'une collectivité atteint un point culminant dans la formation des partis politiques. Le rôle des partis politiques dans un État démocratique se révèle si important que la démocratie est, aujourd'hui, impensable sans le multipartisme. Au Burkina Faso, c'est donc un acte législatif, en l'occurrence la loi n°032-2001/AN du 29 novembre 2001 portant charte des partis et formations politiques au Burkina Faso qui régit la vie des partis politiques. Les modalités de création des partis et formations figurent à l'article 7 de ladite loi qui consacre le principe de la liberté de création<sup>27</sup>. Cependant l'existence légale du parti c'est-à-dire la jouissance de la capacité juridique pleine et entière est suspendue à une double formalité à savoir la déclaration du parti au ministre chargé des

<sup>22</sup> L'article 127 de la Constitution a été subséquentement modifié.

<sup>23</sup> Propos du président de l'Assemblée nationale. Voir Sidwaya n° 6435 du 2 juin 2009, p. 2.

<sup>24</sup> « Les conseillers municipaux sont élus au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans. Les conseillers sont rééligibles. Tout conseiller municipal qui démissionne librement de son parti ou de sa formation politique en cours de mandat est de droit déchu de son mandat et remplacé par un suppléant ».

<sup>25</sup> JO n°01 2002

<sup>26</sup> On retrouve la même formulation à l'article 5 de la loi n°032-2001/AN du 29 novembre 2001 portant charte des partis et formations politiques au Burkina Faso.

<sup>27</sup> Article 7 al 1<sup>er</sup> de la loi portant charte des partis politiques

libertés publiques et la délivrance d'un récépissé de reconnaissance par les services dudit ministère<sup>28</sup>.

Selon la charte des partis et formations politiques, notamment les articles 19 à 24, les partis et formations politiques doivent fonctionner conformément à leurs textes statutaires<sup>29</sup>, se garder d'inciter à la violence<sup>30</sup>, s'abstenir de répandre des opinions à même de mettre en péril la souveraineté, l'intégrité et la sécurité de l'Etat<sup>31</sup>, s'interdire toute diffamation et toute action portant atteinte à l'honneur et à la vie privée d'autrui<sup>32</sup>. Les droits et les devoirs des partis et formation politiques sont énumérés au Titre V de ladite charte. Les droits sont énoncés par les articles 26 et 27 qui reconnaissent aux partis et formations politiques le droit de bénéficier du financement public<sup>33</sup>, de participer aux débats concernant la vie nationale, d'ester en justice, de disposer de moyens de presse, d'acquérir, de posséder et d'administrer des biens meubles et immeubles<sup>34</sup>. Les devoirs quant à eux sont prescrits non seulement à l'article 25 du Titre V mais aussi aux articles 3, 4, 6. Ainsi, selon l'article 3, « tous les partis et formations politiques doivent par leurs objectifs, leur programme et leurs pratiques contribuer à :

- la défense de la démocratie et de la souveraineté nationale ;
- la consolidation de l'indépendance nationale ;
- la sauvegarde de l'unité nationale et de l'intégrité territoriale sans exclure toute entreprise d'intégration régionale et sous-régionale ;
- la protection de la forme républicaine et du caractère laïc de l'Etat ;
- la protection des libertés fondamentales et des droits de la personne humaine ;
- l'épanouissement économique, social et culturel du peuple burkinabè ».

L'article 4, quant à lui, intime aux partis politiques de proscrire l'intolérance, le régionalisme, l'ethnocentrisme, le fanatisme, le racisme, la xénophobie et l'incitation à la violence. En son alinéa 2 l'article 4 dispose : « Aucun parti ou formation politique ne peut fonder sa création et son action sur une base et/ou des objectifs comportant :

- le sectarisme et le népotisme ;
- l'appartenance exclusive à une confession religieuse, à un groupe linguistique ou à une région ;
- l'appartenance à un même sexe, à une même ethnie ou à un statut professionnel déterminé ».

Le non respect des obligations mises à la charge du parti expose ce dernier à des sanctions qui figurent au Titre VI de la loi (articles 28 à 33). Cela va du simple avertissement à la dissolution en passant par la suspension<sup>35</sup>.

---

<sup>28</sup> Article 9. Voir aussi les articles 10 à 14 pour la procédure de reconnaissance.

<sup>29</sup> Article 19 de la loi portant charte des partis politiques

<sup>30</sup> Article 20 al 1<sup>er</sup> de la loi portant charte des partis politiques

<sup>31</sup> Article 20 al 2 de la loi portant charte des partis politiques

<sup>32</sup> Article 21 de la loi portant charte des partis politiques

<sup>33</sup> Article 26 de la loi portant charte des partis politiques

<sup>34</sup> Article 27 de la loi portant charte des partis politiques

<sup>35</sup> Article 28 de la loi portant charte des partis politiques

Les interrelations entre partis politiques sont également réglementées par la Charte des partis politiques, qui autorise en son article 22 les alliances, unions et fusions de partis selon que les relations sont éphémères, circonstancielles ou durables et définitives. Ainsi selon l'article 22 al 2 : « la fusion est la création d'une structure nouvelle par absorption des partis et/ou formations politiques déjà légalement constitués. En cas de fusion, les partis et/ou formations politiques concernés perdent leur autonomie organisationnelle au profit de la nouvelle structure et leur dissolution est d'office ». Contrairement à la fusion, dans l'union<sup>36</sup> et l'alliance<sup>37</sup>, les partis concernés gardent une certaine autonomie organisationnelle, totale dans l'alliance mais relative dans l'union. L'union diffère de l'alliance par le fait qu'elle donne lieu à la création « d'une structure nouvelle de direction centrale »<sup>38</sup> alors que l'alliance, elle n'aboutit qu'à la mise en place « d'une structure de coordination sur la base d'une plate-forme politique minimale en vue d'atteindre des objectifs stratégiques communs »<sup>39</sup>. Il importe, en outre, de souligner que la disparition d'un parti politique peut se faire de deux manières : soit par dissolution volontaire sur décision des instances statutaires du parti<sup>40</sup>, soit par dissolution punitive par décret pris en Conseil des Ministres sur proposition du Ministre chargé des libertés publiques<sup>41</sup>. Il résulte de ce qui précède que les partis politiques bénéficient d'un cadre juridique favorable à leur expression, en ce que la Constitution et la charte des partis et formations politiques aménagent des espaces de liberté, qui permettent un bouillonnement politique à travers la floraison de regroupements politiques.

L'existence d'un statut de l'opposition relève également de ces mesures qui participent à la libéralisation de l'espace politique. En effet, avec l'adoption de la loi n°007-2000/AN portant statut de l'opposition du 25 avril 2000<sup>42</sup>, le Burkina Faso procède à l'institutionnalisation de l'opposition politique en consignant dans « un document unique, les droits et sujétions, les moyens et responsabilités devant permettre à l'opposition d'assumer sa fonction d'alerte, de critique et d'alternance à la majorité qui exerce le pouvoir d'Etat » (Mbodj, 1999 :28). Cette reconnaissance juridique de l'opposition à travers une législation spécifique est en soi une avancée notable, en ce qu'elle traduit la prise de conscience du fait que la démocratie, quoique fondée sur le principe de la majorité, exige le respect de la minorité. Elle s'inscrit dans l'optique d'une conception nouvelle de la démocratie. La séparation classique des pouvoirs, fondée sur une différenciation organique et fonctionnelle des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, est ainsi complétée de nos jours par le principe de la séparation politique entre la majorité et l'opposition. Ces deux acteurs, qui constituent les deux faces d'une même médaille, agissent sous le double arbitrage du pouvoir judiciaire, gardien des droits et libertés fondamentaux, mais aussi du peuple, appelé à trancher, en

---

<sup>36</sup> Article 22 al. 3 et 4 de la loi portant charte des partis politiques

<sup>37</sup> Article 22 al 5 de la loi portant charte des partis politiques

<sup>38</sup> Article 22 al. 4 de la loi portant charte des partis politiques

<sup>39</sup> Article 22 al 5 de la loi portant charte des partis politiques

<sup>40</sup> Article 22 al 6 de la loi portant charte des partis politiques

<sup>41</sup> Article 32 de la loi portant charte des partis politiques

<sup>42</sup> JO n°30 2000. A l'instar du Burkina Faso, d'autres Etats ont également procédé à l'institutionnalisation de l'opposition soit par voie constitutionnelle, soit par voie légale. Il en est ainsi du Bénin avec la loi n°2001-36 du 14 octobre 2002, du Mali avec la loi n°95-073 du 15 septembre 1995, de la Mauritanie avec l'ordonnance n° 2007-024 du 9 avril 2007, de la République Démocratique du Congo avec la loi n°07/008 du 4 décembre 2007, du Sénégal avec le Titre V de la Constitution (article 58).

dernière instance, les conflits qui les opposent au moyen du suffrage<sup>43</sup>. Ainsi par l'adoption de ce statut, l'opposition burkinabè se voit reconnaître des prérogatives mais aussi des obligations.

Au titre des prérogatives figurent le droit d'être consulté par le Président du Faso et le Chef du gouvernement<sup>44</sup>, le droit d'entretenir des relations avec les missions diplomatiques accréditées au Burkina Faso ou les personnalités étrangères en visite<sup>45</sup>, le droit d'accès aux médias d'Etat<sup>46</sup>, le droit de représentation dans les instances de l'Assemblée nationale et des assemblées locales<sup>47</sup>, la liberté d'opinion ainsi que celle d'aller et de venir<sup>48</sup>. Quant aux obligations, elles sont consignées à l'article 11 du statut. Il est ainsi du devoir des partis politiques de l'opposition de contribuer au développement de l'esprit démocratique, de respecter la Constitution et les Institutions, de défendre les intérêts supérieurs de la Nation, de cultiver la non violence comme forme d'expression démocratique et de promouvoir la concertation directe dans le cadre d'un dialogue politique sur les questions d'intérêt national.

En plus de ces droits et devoirs, l'opposition politique est dotée d'un chef de file qui, selon l'article 12 de la loi portant statut de l'opposition « est le premier responsable du parti de l'opposition ayant le plus grand nombre d'élus à l'Assemblée nationale ». La même disposition précise qu'« en cas d'égalité de sièges, le chef de file de l'opposition est le premier responsable du parti ayant totalisé le plus grand nombre de suffrages exprimés aux dernières élections législatives ».

La loi n°007-2000/AN du 25 avril 2000 portant statut de l'opposition a fait l'objet d'une importante relecture au cours de l'année 2009 destinée à remédier à ses lacunes. On sait en effet que l'adoption de ce statut qui avait au départ suscité de fortes attentes chez l'opposition burkinabè s'est avérée comme un simple répertoire de légitimation du pouvoir en place, qui a cherché à donner l'impression aux observateurs extérieurs peu avertis d'un régime soucieux de protéger les droits de l'opposition. En effet, par calcul, le pouvoir en place a manœuvré pour empêcher l'application de la loi sur le statut de l'opposition. C'est ainsi qu'il ne prendra aucune initiative pour l'adoption des textes réglementaires visant à donner un contenu concret à cette loi dont la mise en œuvre devait bénéficier à l'opposition dite radicale. C'est lorsque le principal parti de l'opposition au parlement, à savoir l'ADF/RDA, est entré dans les « bonnes grâces » du pouvoir que le président de l'Assemblée nationale a reconnu au leader de l'ADF/RDA le statut de chef de file de l'opposition, sans pour autant que les textes d'application de la loi soient adoptés. Par la suite, le président de l'ADF/RDA allait renoncer en 2005 à son statut pour soutenir la candidature du président Blaise Compaoré, candidat du CDP. Cette décision inédite a fait couler beaucoup d'encre et de salive. Après la réélection du président Compaoré, l'ADF/RDA sera rétribué politiquement en rentrant dans son

---

<sup>43</sup> El Hadj Mbodj, « Les garanties et éventuels statuts de l'opposition en Afrique » in <http://www.elhadjmbodj.com/index.php?2005/11/24/20-les-garanties-et-eventuels-statuts-de-l-opposition-en-afrique>. Voir également El Hadj Omar Diop, Partis politiques et processus de transition en Afrique, Paris, Editions Publibook, 2006, pp. 283 et ss.

<sup>44</sup> Article 7 de la loi portant statut de l'opposition

<sup>45</sup> Article 10 de la loi portant statut de l'opposition

<sup>46</sup> Article 9 de la loi portant statut de l'opposition

<sup>47</sup> Articles 4 et 5 de la loi portant statut de l'opposition

<sup>48</sup> Article 8 de la loi portant statut de l'opposition

gouvernement. La question se posait alors de savoir si un parti politique pouvait participer à un gouvernement et continuer de se réclamer de l'opposition. L'ADF/RDA soutient que cela est possible, s'appuyant sur des exemples pris à l'étranger (Allemagne, France, etc.). Pour leur part, les (autres) partis de l'opposition, le parti au pouvoir et une bonne frange de la société civile soutiennent le contraire, à savoir qu'on ne peut pas en tant que parti politique être au gouvernement et être à la fois de l'opposition.

Ce débat vient définitivement d'être tranchée par l'adoption de la loi n°009-2009/AN portant statut de l'opposition politique, au grand dam de l'ADF/RDA qui n'a pas hésité à marquer son opposition mais aussi sa mauvaise humeur face à cette loi qu'elle considère comme délibérément dirigée contre elle. Selon l'ADF/RDA, le gouvernement n'aurait pas donné son approbation à cette réforme du statut de l'opposition. Pourtant, le gouvernement ne s'est pas opposé au vote de la loi alors qu'ils disposaient des moyens juridiques pour le faire. Doit-on en conclure que le pouvoir en place cherche à évincer l'ADF/RDA du gouvernement ou à le contraindre de choisir entre la majorité et l'opposition plutôt que de jouer sur les deux tableaux ?

Quoi qu'il en soit, la nouvelle loi a le mérite de clarifier la notion de parti d'opposition, de préciser les droits reconnus aux partis de l'opposition. Sur ces questions, on note donc une avancée significative par rapport à la loi précédente. Ainsi, « aux termes de la présente loi, est considéré comme un parti politique de l'opposition, tout parti légalement constitué se déclarant opposé au parti ou au groupement de partis participant au gouvernement ou soutenant l'action gouvernementale » (article 2). En d'autres termes, tout parti qui soutient l'action gouvernementale ou qui participe au gouvernement ne saurait être qualifié de parti de l'opposition. Il s'agit là manifestement d'une disposition suffisamment claire qui ne peut prêter à confusion, qui renforcera la lisibilité du système de partis et la scène politique burkinabè.

Cependant, la nouvelle loi sur le statut de l'opposition renferme des dispositions discutables quant à leur bien fondé. En effet, au lieu de se contenter de la définition qu'il a apportée à la notion de parti politique de l'opposition, le législateur, par excès de précision, a imposé aux partis de l'opposition deux obligations : faire une déclaration officielle d'appartenance à l'opposition et la transmettre au chef de file de l'opposition, défini à l'article 14 de la loi comme étant le porte-parole attitré de l'opposition politique. Le chef de file de l'opposition est le premier responsable du parti de l'opposition ayant le plus grand nombre de députés à l'Assemblée nationale<sup>49</sup>. Il est désigné, selon l'article 16 de la loi, par résolution du bureau de l'Assemblée nationale. L'obligation de déclaration et la transmission de cette déclaration au chef de file de l'opposition peuvent s'analyser comme une façon pour le législateur de renforcer la légitimité dudit chef de file de l'opposition, comme porte-parole et interlocuteur de la majorité, face à la fragmentation qui frappe l'opposition burkinabè. Mais justement, en raison de cette fragmentation, des profondes divisions, voire des inimitiés qui traversent l'opposition burkinabè, il est fort douteux que le leadership du chef de file de l'opposition et ses prises de positions soient naturellement acceptés par tous les partis de

<sup>49</sup> Article 15, alinéa 1 de la loi sur le statut de l'opposition.

l'opposition. C'est pour éviter ces difficultés et ces querelles que le législateur béninois a consacré l'existence de trois types de chef de l'opposition. Ainsi, l'article 7 de la loi portant statut de l'opposition dispose que : « Est considéré comme l'un des chefs de l'opposition, tout chef d'un parti politique de l'opposition dont le nombre de députés à l'Assemblée nationale constitue de façon autonome un groupe parlementaire. Est également considéré comme l'un des chefs de l'opposition, tout chef d'un groupe de partis de l'opposition constitué en groupe parlementaire à l'Assemblée nationale. Est enfin considéré comme l'un des chefs de l'opposition, tout chef de parti, alliance de partis ou groupe de partis de l'opposition représentés ou non à l'Assemblée nationale mais ayant totalisé à l'issue des dernières élections législatives, 10% des suffrages exprimés. Les chefs de l'opposition choisissent en leur sein un porte-parole ». Par ailleurs, tout en conservant le principe de la déclaration d'appartenance à l'opposition, le législateur burkinabè aurait pu proposer que cette déclaration soit faite auprès du ministère en charge des libertés publiques responsable de la reconnaissance des partis politiques et non auprès du chef de file de l'opposition dont le leadership politique peut ne pas être reconnu.

Enfin, l'article 4 dispose que les militants d'un parti de l'opposition ne doivent pas occuper des postes politiques relevant des hautes fonctions de l'Etat. Il s'agit des fonctions de Premier ministre, de président du Conseil économique et social, de ministre, de toute fonction de rang ministériel (par exemple comme Président de l'Université), de directeur de cabinet des institutions et des ministères, les fonctions de représentation spéciale et toute haute fonction de nature politique dont l'occupation est incompatible avec le statut d'opposant. Cette disposition renferme des imprécisions relatives à certaines notions équivoques. Qu'entend-on par fonction de rang ministériel ? Qu'est ce qu'une fonction de représentation spéciale ? Qu'est ce qu'une haute fonction de nature politique dont l'occupation est incompatible avec le statut d'opposant ? Mais surtout, des doutes ont été émis par l'ADF/RDA sur la constitutionnalité d'une telle disposition<sup>50</sup>. En effet, en excluant les militants de l'opposition de l'occupation des hautes fonctions précitées, le législateur porte atteinte au principe d'égalité et à l'interdiction des discriminations (article 1<sup>er</sup> de la Constitution), ainsi qu'au droit égal des citoyens de participer à la gestion des affaires de l'Etat et de la société (article 12 de la Constitution burkinabè). De même, la loi 013/98/AN du 28 avril 1998 portant régime juridique applicable aux emplois et aux agents de la fonction publique consacre le principe selon lequel l'administration doit fonctionner de façon impartiale et neutre<sup>51</sup>. Enfin, en excluant les militants de l'opposition aux hautes fonctions de l'Etat, on risque non seulement de dissuader les cadres de l'administration burkinabè à militer dans les partis de l'opposition, mais aussi d'encourager la politisation de la haute administration, de renforcer la mise en place d'une administration partisane; autant de maux dénoncés par plusieurs structures mises en place par l'Etat burkinabè<sup>52</sup>. Ces maux seraient

<sup>50</sup> L'inconstitutionnalité de la disposition a été soulevée par un seul parti, l'ADF/RDA. Toutefois, ce parti invoque d'autres motifs juridiques, notamment le fait que la disposition empiète sur les pouvoirs de nomination reconnus au Président du Faso à l'article 55 de la Constitution. Lire le journal *Le Pays* n° 4352 du 24 avril 2009, p 8.

<sup>51</sup> Article 20

<sup>52</sup> Le rapport du Collège des Sages, du Comité national d'éthique et le dernier rapport des experts du MAEP.

responsables en partie de l'impunité, mais surtout de l'inefficacité de l'action publique. Si la présence d'un parti politique de l'opposition dans un gouvernement se justifie moins, en dehors de situation de crise, l'exclusion des militants de l'opposition aux hautes fonctions de l'Etat en revanche l'est encore moins. Que se passera-t-il par exemple si un militant de l'opposition est appelé à siéger à titre personnel en raison de ses compétences comme un membre de gouvernement<sup>53</sup>, ou se voit confier des missions spéciales par le Président sans toutefois que cela n'engage son parti<sup>54</sup>. Il n'y a donc aucune incompatibilité entre l'occupation des hautes fonctions et le statut d'opposant.

Au-delà de ces questions relatives à la clarification de la notion de parti d'opposition, la nouvelle loi consacre des droits à l'opposition. Par exemple, il est reconnu aux partis d'opposition un accès aux médias d'Etat dans les mêmes conditions que la majorité, lesquelles conditions sont prévues par la loi. Mais de quelle loi s'agit-il ? Sachant que dans le code de l'information il n'existe aucune mention des conditions d'accès aux médias d'Etat par les partis politiques<sup>55</sup>. De même, la loi tente de définir un environnement juridique et institutionnel sécurisé de l'action partisane. Ainsi, l'article 11 indique qu'aucun militant de l'opposition ne peut subir de sanction en raison de ses opinions politiques, sous réserve de la loi. Cette disposition annonce-t-elle la fin des pressions de nature diverse exercée sur les militants de l'opposition ? On peut en douter, si l'on s'en tient à l'exemple de l'administration publique. Bien que la loi sur la fonction publique ait déjà prévu que les agents publics étaient libres de leurs opinions politique, cela n'a pas empêché l'exercice de rétorsions dans la carrière des agents publics militants de l'opposition.

Il ressort de ce qui précède que la reconnaissance légale de l'opposition consolide l'affirmation du pluralisme politique consacré par la Constitution. L'existence de ce cadre normatif atteste de son caractère d'utilité publique. Le même souci d'encadrement juridique de l'action politique se retrouve à la lecture des règles relatives à la compétition politique.

## **B) Les règles législatives relatives à la compétition politique**

Les règles législatives relatives à la compétition politique sont essentiellement contenues dans le code électoral (1) et les règles subsidiaires du jeu électoral (2).

### **1) Le Code électoral**

L'élection étant un choix<sup>56</sup>, la liberté du vote présuppose la garantie du pluralisme, c'est-à-dire l'existence d'un choix réel entre plusieurs candidats exprimant des idées

---

<sup>53</sup> C'est le cas notamment en France et aux Etats Unis

<sup>54</sup> Dominique Strauss Khan a été chargée par le Président Sarkozy de mener une réflexion sur la place de la France dans le monde. Il en va de même de Jack Lang.

<sup>55</sup> Article 31 du code se contente d'indiquer en des termes généraux que : « Les partis et organisation politiques ont une stricte égalité d'accès aux organes nationaux publics de presse écrite, de radiodiffusion sonore et télévisuelle ».

<sup>56</sup> Le terme élection vient du latin « *eligere* » qui signifie choisir.

différentes. La liberté du vote naît donc dans la liberté de choix. Le pluralisme qui permet l'expression de cette liberté de choix est principalement politique mais n'est pas exempt de variables sociologiques, notamment avec la question de l'accès des femmes aux fonctions électives. Le vote est considéré comme libre s'il revêt trois caractéristiques essentielles : s'il est individualiste ou personnel, facultatif et secret.

Du point de vue juridique, ces conditions sont remplies au Burkina Faso puisque depuis le retour à une vie constitutionnelle normale, le pays s'est doté d'un code électoral qui pose les règles relatives aux élections présidentielles, législatives et municipales, celles concernant l'administration des élections, la campagne électorale ainsi que celles régissant le contentieux électoral, la répression de la fraude électorale, etc.<sup>57</sup>. Le Code actuellement en vigueur est la loi n°014/2001/AN du 03 juillet 2001 qui, depuis lors, a subi cinq modifications par les lois n° 002/2002/AN du 23 janvier 2002, n° 013-2004/AN du 27 avril 2004 et n° 024-2005/AN du 25 mai 2005, n°002-2006/AN du 27 février 2006 et n°019-2009/ AN du 7 mai 2009.

Nous présenterons ici les règles de base contenues dans le code électoral (a) avant d'analyser les dernières réformes électorales adoptées au cours de l'année 2009 par l'Assemblée nationale (b).

#### **a) Les règles électorales de base**

Depuis son accession à la souveraineté internationale, le Burkina Faso a toujours consacré dans ses différentes Constitutions le principe du suffrage universel, repris par le code électoral en vigueur<sup>58</sup>. En outre, le suffrage est soit direct<sup>59</sup> soit indirect<sup>60</sup>. Il est direct pour les élections présidentielles, législatives et municipales, et indirect pour les élections régionales, ce, depuis la révision en 2005 du code électoral. En outre, le suffrage est individualiste<sup>61</sup>, secret<sup>62</sup> et facultatif<sup>63</sup>. Ainsi, depuis le retour à une vie constitutionnelle normale, le Burkina Faso a retrouvé davantage de stabilité politique. Le processus démocratique enclenché en

---

<sup>57</sup> Le premier Code électoral était constitué par la Zatu An VIII 0020/FP/PRES du 20 février 1991. Il sera remplacé par l'Ordonnance n° 92-018/PRES du 25 mars 1992, elle-même abrogée par la loi n° 003/97/ADP du 12 février 1997 à laquelle se substituera la loi n° 021/98/AN du 7 mai 1998 qui à son tour sera modifiée par la loi n° 033/99/AN du 23 décembre 1999 puis interviendra la loi n° 004/2000/AN du 18 avril 2000 qui sera abrogée par la loi n° 014/2001/AN du 03 juillet 2001 qui elle-même sera modifiée à plusieurs reprises.

<sup>58</sup> Articles 156, 204 et 238 du Code électoral.

<sup>59</sup> Le suffrage est dit direct quand les électeurs désignent eux-mêmes leurs représentants ; on dit qu'il est immédiat ou immédiatisé.

<sup>60</sup> Le suffrage est dit indirect quand les électeurs du premier degré donnent mandat à un certain nombre d'entre eux d'élire leurs représentants ; on dit dans un tel cas de figure que le suffrage est médiat ou médiatisé.

<sup>61</sup> Le suffrage est dit individualiste quand il est organisé pour offrir un mode d'expression à chaque individu pris isolément.

<sup>62</sup> Le vote est dit secret quand il est organisé de manière à permettre à l'individu de se déterminer en son âme et conscience

<sup>63</sup> Le vote est facultatif quand les électeurs ont la liberté de participer aux opérations électorales. Le vote est considéré facultatif, car c'est un droit appartenant à chaque électeur ; or, personne ne peut être obligé d'user de son droit.



1991 s'est poursuivi sans discontinuer avec l'organisation de trois consultations présidentielles (décembre 1991, novembre 1998, novembre 2005) quatre consultations législatives (mai 1992, mai 1997, mai 2002, mai 2007) et trois consultations municipales (février 1995, septembre 2000, avril 2006). Malgré l'épisode de 2005 qui a vu l'inversion du calendrier électoral (la CENI étant contrainte faute de ressources financières à reporter les élections locales après les élections présidentielles) on peut affirmer qu'il y a aujourd'hui une routinisation des consultations électorales. En outre, l'institution du bulletin unique et l'utilisation d'urnes transparentes constituent des avancées notables au titre de la sincérité du vote. En effet, de telles mesures permettent de limiter certaines des fraudes couramment utilisées consistant à bourrer les urnes ou à faire en sorte qu'au cours du scrutin il y ait indisponibilité des bulletins des formations adverses. C'est donc là un pas en avant dans le sens de transparence et l'égalité.

L'application du droit électoral est assurée par la Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI)<sup>64</sup> avec l'accompagnement du Conseil Supérieur de la Communication sous la supervision des juges constitutionnel et administratif en charge du contentieux électoral. La CENI procède du Code électoral de 2001. Elle est composée de quinze membres répartis de façon égale entre les partis de la mouvance présidentielle, ceux de l'opposition et les représentants de la société civile<sup>65</sup>. Son président est élu parmi les cinq représentants de la société civile<sup>66</sup>. La CENI se présente comme une institution permanente, le mandat de ses membres étant fixé à cinq ans renouvelables une fois. Au plan organisationnel, la CENI est administrée par un bureau permanent composé d'un président issu de la société civile, de deux vice-présidents, et de deux rapporteurs, choisis sur une base paritaire parmi les représentants de la majorité et ceux de l'opposition. Elle dispose d'un secrétariat général chargé de l'administration interne, et de nombreux démembrements dans les différentes circonscriptions administratives et collectivités territoriales du pays : 45 commissions électorales provinciales, 350 commissions électorales communales. Chaque démembrement est composé en principe de douze personnes représentant la majorité et l'opposition de façon paritaire et la société civile, et est administré par un bureau élu au sein de ses membres. Ces démembrements ont une existence temporaire<sup>67</sup> dans la mesure où le mandat des membres des commissions électorales provinciales, communales et d'arrondissement prend fin avec la proclamation des résultats définitifs de leur circonscription électoral respective.

Au plan de ses attributions, la CENI est chargée, non seulement de l'organisation et de la supervision des opérations électorales et référendaires, mais aussi de la constitution, de la gestion et de la conservation du fichier électoral. C'est dire qu'elle constitue le seul organisme désormais responsable pour l'établissement et la gestion des listes électorales<sup>68</sup>. Elle est ainsi responsable de l'ensemble du processus électoral (de l'établissement ou de la révision des listes électorales jusqu'à la proclamation provisoire des résultats), le ministère chargé de

---

<sup>64</sup> Le chapitre I de la loi n°014-2001/AN portant code électoral lui est consacré

<sup>65</sup> Article 5 du Code électoral

<sup>66</sup> Le fait de réserver la présidence de la CENI à la société civile vise à éviter une bipolarisation de la commission susceptible de déboucher sur sa paralysie, en conférant à la société civile un rôle d'interface entre la majorité et l'opposition, un rôle de modération, de facilitateur du dialogue entre des partis qui se sont souvent combattus sans ménagement.

<sup>67</sup> Situation confirmée par le Conseil constitutionnel par la décision n°2006-001/CC/EM portant annulation de l'arrêté n°2005-055/CENI/SG du 13 décembre 2005 portant reprise des activités des démembrements de la CENI.

<sup>68</sup> Article 3 du Code électoral

l'Administration territoriale ne jouant plus qu'un rôle subsidiaire. La CENI est aussi chargée d'assurer ou de superviser la formation du personnel chargé des scrutins, de contribuer à l'éducation au vote des citoyens, à l'accréditation des observateurs, etc. Le fait que la CENI soit désormais le seul organisme compétent pour l'établissement et la gestion des listes électorales en lieu et place du Ministère de l'Administration territoriale constitue une garantie importante de la transparence de cette phase cruciale du processus électoral, toutes choses qui ont permis de restaurer un minimum de confiance des partis d'opposition vis-à-vis de l'impartialité et de la neutralité du processus. Mais l'institution traverse, au Burkina Faso comme dans d'autres pays africains, à l'exception notable de pays comme le Ghana, l'Afrique du Sud, une crise de confiance, l'expérience ayant montré en effet que les commissions électorales pouvaient aussi faire l'objet de manipulations politiques.

Les nombreux griefs adressés à la CENI et d'une manière générale à la façon dont les processus électoraux sont gérés ont justifié la mise sur agenda politique de la réforme du code électoral de manière récurrente au Burkina Faso.

### **b) Les réformes électorales adoptées en 2009**

La relecture du code électoral intervenue en 2009 a porté sur plusieurs problèmes au nombre desquels on peut citer :

- La controverse sur la représentation de la société civile au sein de la CENI
- L'institution du vote des Burkinabè résidant à l'étranger
- Le durcissement des critères pour la candidature à l'élection présidentielle : l'augmentation de la caution et l'institution du parrainage des candidats
- L'interdiction de l'utilisation des photos et portraits des héros nationaux
- La réduction de la durée de la campagne électorale législative et municipale
- La reconnaissance aux avocats investis d'un mandat parlementaire du droit d'exercer leur profession
- L'élargissement du droit de saisine du juge électoral

#### **b.1) La controverse sur la représentation de la société civile au sein de la CENI**

La CENI est composée de 15 membres représentant de manière tripartite la majorité, l'opposition et la société civile. Des acteurs politiques ont suggéré que soit modifié ce mode de représentation<sup>69</sup>. Ainsi, pour ces derniers, la composante société civile ne doit plus être représentée au sein de la CENI. En effet, on reproche à cette composante son manque de neutralité et d'impartialité. Elle est accusée d'être l'anti chambre du parti au pouvoir, ce qui crée un déséquilibre au profit de ce parti au sein de la CENI. Une seconde proposition faite par la Commission ad hoc de l'Assemblée nationale chargée de la relecture du code électoral a consisté à réviser plutôt la représentation de la société civile au sein de la CENI<sup>70</sup> aux fins d'y exclure la composante « associations des droits de l'homme et des libertés ». Le fait que ce soit cette composante qui soit particulièrement ciblée peut s'expliquer par les conditions troubles de la désignation de son représentant à la CENI en 2006<sup>71</sup>. Ainsi, M André Eugène Ilboudo écrivait que : « *Si le représentant de la société civile est élu de manière*

<sup>69</sup> Cette position est défendue par les partis membres du G 14 et les Refondateurs. Quant à la Convention des Forces démocratiques (cf. Le Pays n° 4360 du 7 mai 2009, p. 2), elle a une position beaucoup plus maximaliste. Ce regroupement de partis politiques de la mouvance présidentielle propose la dissolution de la CENI au profit de l'administration territoriale. A défaut de cela, eux aussi proposent l'exclusion de la société civile de la CENI.

<sup>70</sup> Cette composante comprend un représentant des catholiques, des protestants, des musulmans, de la chefferie coutumière et des mouvements et associations des droits de l'homme.

<sup>71</sup> Lire Le Pays n° 3690 du 22 août 2006, p. 9.

« calamiteuse, comment celui-ci pourrait taper du point sur la table s'il advenait des dérives lors du processus électoral ? Il suffirait qu'on lui rappelle comment il est élu pour qu'il se la boucle. En effet, on ne peut pas utiliser des méthodes contestables pour se faire élire pour, ensuite, vouloir mettre un holà sur la fraude quand il s'agit des autres. Diaboliquement géniaux, les politiques et leurs officines de la société civile ! »<sup>72</sup>. Dans le même article, l'auteur indique dans quelles conditions la société civile a été admise comme composante membre de la CENI. En effet, il soutient que la forme originelle du code entérinée par le gouvernement excluait la société civile. Saisi du projet de code électoral, la Chambre des représentants avait fait une recommandation visant à intégrer cette composante pour les motifs suivants rappelés par M Ilboudo « *les Représentants ont la certitude que la présence à la CENI, à des postes de direction, de personnalités neutres ou jouissant d'une présomption d'impartialité sert de tampon et de tempérance aux ardeurs des représentants des partis et formations politiques prompts à la contestation et aux prises de position partisans* »<sup>73</sup>. Naturellement, plusieurs représentants de la société civile se sont insurgés contre la proposition de la commission ad hoc<sup>74</sup> visant à exclure de la CENI les associations des droits de l'homme et des libertés, même s'ils admettent que la question de la neutralité de la société civile burkinabè dans son ensemble et de la représentativité réelle de certaines associations peut prêter à controverse. Pour les représentants de la société civile, la controverse de 2006 est née du fait qu'il n'existe pas de critères précis pour distinguer d'une part les associations œuvrant spécifiquement dans le domaine des droits humains et d'autre part les plus représentatives d'entre elles<sup>75</sup>. Par conséquent, il appartient aux autorités, en particulier au ministère chargé de la promotion des droits humains, de concert avec les associations concernées de définir lesdits critères qui permettraient d'éviter les fraudes et manipulations qui ont éclaboussé en 2006 la désignation du représentant de la composante au sein de la CENI. Pour sa part, le gouvernement va s'opposer à l'exclusion de la composante « associations des droits humains et des libertés » de la CENI. L'Assemblée nationale va finalement se rallier à cette position et maintenir le statu quo dans le nouveau code électoral. Il reste cependant regretté que le législateur n'ait pas défini de critères de désignation de cette composante. Il reste à espérer que le ministère de la promotion des droits humains comblera indirectement cette lacune de la loi en tenant à jour un répertoire fiable et à jour des associations les plus représentatives de la composante, qui permettra de mieux encadrer la désignation du représentant de la composante en temps opportuns.

Ce débat sur le rôle et la place de la société civile au sein de la CENI a permis de soulever certains problèmes qui minent la crédibilité de la société civile burkinabè. Celle-ci, pour restaurer la confiance entamée par des pratiques contraires à l'éthique démocratique, devra ainsi relever les défis de la neutralité et de l'impartialité politique, et se refuser à toute forme d'instrumentalisation de la part des acteurs politiques. Elle doit se placer à équidistance des différentes forces politiques et n'avoir que pour seule ambition le renforcement de la démocratie et des droits humains.

<sup>72</sup> Lire Le Pays n° 3690 du 22 août 2006, p. 5.

<sup>73</sup> ibidem

<sup>74</sup> Ce fut le cas de la coalition de la société civile composée du CGD, du MBDHP, du GERDESS, du MBEJUS, de la LIDEJEL, du CEDEC, du RENLAC.

<sup>75</sup> ibidem

## **b.2) L'institution du vote des Burkinabè résidant à l'étranger**

Longtemps revendiquée par les partis de l'opposition<sup>76</sup> et la société civile<sup>77</sup>, l'extension du droit de suffrage aux Burkinabè résidant à l'étranger est devenue une réalité juridique avec la relecture du code électoral intervenue en mai 2009<sup>78</sup>. Leur participation concerne uniquement les élections référendaires et présidentielles. Pour pouvoir voter, la nouvelle loi leur impose de remplir la double condition suivante : être immatriculé dans les ambassades et consulats généraux et être inscrit sur les listes électorales. Il ne s'agit pas de conditions particulières par rapport aux Burkinabè intramuros.

Mais à peine adoptée, la disposition reconnaissant le droit de vote aux Burkinabè résidant à l'étranger suscite des inquiétudes dans la classe politique et au niveau de la CENI. En effet, le nombre supposé des Burkinabè à l'étranger pourrait compliquer le processus d'organisation des élections. Selon les statistiques du ministère des Affaires étrangères, on dénombrerait entre 10 et 12 millions de Burkinabè à l'étranger ! Ainsi, ils seraient 3,5 millions en Côte d'Ivoire, 3 millions au Ghana, 1,5 million en Arabie Saoudite, 1,2 million au Soudan. Si ces statistiques venaient à se confirmer, cela voudrait dire qu'il y a quasiment autant d'électeurs potentiels à l'intérieur qu'à l'extérieur du Burkina Faso<sup>79</sup>. La CENI pour sa part estime à 3 millions le nombre d'électeurs potentiels parmi les Burkinabè résidant à l'extérieur<sup>80</sup>. Ce nombre élevé d'électeurs potentiels suscite de nombreuses interrogations :

- Comment la CENI va-t-elle en pratique procéder au recensement des électeurs Burkinabè de l'étranger ?
- Comment et où ces électeurs vont-ils voter ? Uniquement dans les ambassades et consulats ?
- Comment veiller à la régularité des scrutins organisés à l'extérieur du pays ?
- Comment garantir l'égalité de chance des candidats devant les électeurs résidant à l'étranger ?
- Quels sont les coûts supplémentaires que cela pourrait entraîner pour l'organisation des futurs scrutins ?
- Comment assurer l'information et l'éducation au vote de ces électeurs résidant à l'étranger ?

C'est au regard de toutes ces questions que certains partis politiques de l'opposition ont commencé à se demander s'ils ne risquent pas d'être le dindon de la farce après avoir

<sup>76</sup> Dans une déclaration parue dans l'Observateur Paalga n°7379 du 12 mai 2009, l'UNDD cite un extrait d'une interview publiée dans le Kibaré n° 0018 du 23 juillet 1991 de son Président Herman Yaméogo où celui-ci invitait déjà à la reconnaissance du droit de vote des Burkinabè de l'étranger.

<sup>77</sup> Le combat du droit de vote des Burkinabè de l'étranger a été un cheval de bataille de l'association le Tocsin dirigé par le Pr. Albert Ouédraogo.

<sup>78</sup> Article 48 du code électoral modifié. Désormais, seront inscrits sur les listes électorales, les Burkinabè résidant à l'étranger et régulièrement immatriculés à l'ambassade ou au consulat général dans le pays de leur résidence.

<sup>79</sup> Entre 6 à 7 millions d'électeurs tant en interne qu'en externe.

<sup>80</sup> Lire le Pays n° 4376 du 1<sup>er</sup> juin 2009, p. 2.

réclamé l'institution du vote pour les Burkinabè résidant à l'étranger pour des questions de principe. Pour Jean Hubert Bazié, leader d'un parti sankariste, il s'agit d'une farce<sup>81</sup>. En effet, soutient-il, comment la CENI, qui peine à bien organiser les élections au plan interne pour des questions financières pourrait-elle le faire efficacement à l'extérieur<sup>82</sup>? Pour sa part, le président de l'UNDD, reconnu comme l'un des tout premiers à avoir formulé la revendication, apprécie positivement la reconnaissance du vote des Burkinabè résidant à l'étranger, tout en espérant que « *tous les camps aident à l'immatriculation de ceux de nos compatriotes de l'extérieur qui ne le seraient pas* »<sup>83</sup>; et que « *la votation qui se fait dans les Consulats, ne soit pas managée par le seul pouvoir qui maintient dans son corset (par le truchement des services consulaires en particulier) les Burkinabè de l'extérieur* »<sup>84</sup>.

Du côté de la CENI, son président a donné l'assurance de la disponibilité de l'expertise nécessaire pour organiser les scrutins à l'étranger, non sans avoir prévenu que « le vote des Burkinabè de l'étranger est une opération lourde qui va mobiliser non seulement des ressources financières, mais aussi beaucoup d'argent »<sup>85</sup>, ajoutant que l'on devrait s'y prendre tôt pour éviter les cafouillages<sup>86</sup>. En attendant, il conviendrait de mener un dialogue démocratique serein sur les conditions d'organisation des scrutins à l'étranger. Dans la perspective de l'élection présidentielle de 2010, le gouvernement, les partis politiques et la société civile devrait prendre des initiatives pour sensibiliser, informer et éduquer les Burkinabè vivant à l'extérieur sur pourquoi et comment s'inscrire et voter.

### **b.3) Le durcissement des critères pour la candidature à l'élection présidentielle : l'augmentation de la caution et l'institution du parrainage des candidats**

Pour « éviter de banaliser la fonction présidentielle » selon l'expression du président de l'Assemblée nationale lors de la clôture de la 1<sup>ère</sup> session parlementaire de l'année 2009, le législateur burkinabè a durci les conditions à remplir pour être candidat à l'élection présidentielle.

Avant la relecture du code électoral de 2009, les candidats à l'élection présidentielle étaient tenus de verser une caution d'un montant de cinq millions (5.000.000) de francs<sup>87</sup>. Pour beaucoup d'analystes, ce montant est bien dérisoire pour des candidats qui aspirent à la magistrature suprême. C'est ce qui favorise, selon eux, la multiplication des candidatures dont certains leur paraissent fantaisistes. De nombreux analystes soupçonnent en effet certains candidats, qui n'ont aucune chance d'être élu conseiller municipal dans leur commune de résidence, de chercher à capter le financement octroyé sur une base égalitaire à tout candidat à l'élection présidentielle, soit plusieurs dizaines de millions de francs. Pour décourager ces

---

<sup>81</sup> ibidem

<sup>82</sup> ibidem

<sup>83</sup> Lire l'Observateur Paalga n° 7379 du 12 mai 2009, p. 12.

<sup>84</sup> ibidem

<sup>85</sup> Lire L'Observateur Paalga n° 7389 du 27 mai 2009, p. 7.

<sup>86</sup> Ibidem

<sup>87</sup> Article 127 du code électoral.

« candidats économiques »<sup>88</sup>, le législateur a doublé le montant de la caution, qui passe désormais à dix millions (10 000 000) de francs. En contrepartie, le législateur a réduit de moitié le seuil fixé pour obtenir le remboursement de ladite caution. Désormais le remboursement sera effectué si le candidat obtient 5% des suffrages exprimés à l'élection présidentielle. Il est à noter qu'à la dernière élection présidentielle de 2005, seul le président sortant, candidat à sa propre succession avait franchi ce seuil<sup>89</sup>, son poursuivant immédiat, Me Sankara ayant raté de peu le seuil fixé, avec 4;88% des suffrages exprimés. On comprend dès lors pourquoi de nombreux partis politiques de l'opposition, pour la plupart inconsistants, mais aussi désargentés au regard des moyens considérables déployés par le parti au pouvoir et son candidat lors des campagnes électorales, se soient insurgés contre cette augmentation drastique de la caution. Cette réforme, soutenue par la coalition des organisations de la société civile pour les réformes électorales et institutionnelles, a ainsi été perçue par l'opposition tantôt comme une forme d'exclusion, tantôt comme une prime à la ploutocratie, voire un retour au suffrage censitaire<sup>90</sup>.

Dans la même logique de dissuader les candidatures fantaisistes, le législateur a, dans un second temps, institué un parrainage des candidatures à l'élection présidentielle. La proposition originelle de la commission parlementaire envisageait « le parrainage du candidat à la magistrature suprême par deux cents (200) élus répartis entre treize (13) régions ». Cette proposition a entraîné une levée de boucliers. Les critiques ont porté, pour certains, sur le principe même, et pour les autres, sur sa mise en œuvre. Pour certains partis comme l'UPS, le parrainage des candidats est une barrière de trop, une mesure anticonstitutionnelle en ce qu'elle fixe une condition supplémentaire qui n'est pas prévue par la Constitution, laquelle a fixé les conditions pour être candidat à l'élection présidentielle<sup>91</sup>. Pour d'autres partis comme le PAREN, le parrainage des candidats est en contradiction avec la reconnaissance par la Constitution des candidatures indépendantes à l'élection présidentielle. Qui plus est, il méconnaît la réalité du système partisan burkinabè fortement déséquilibré en faveur du parti au pouvoir et de ses alliés qui, à eux seuls, comptent plus de 80% des élus du Burkina Faso. Par ailleurs, il faut craindre que le parrainage ne renforce la corruption électorale chez les élus, qui pourraient être tentés de marchander leur signature.

Ces différentes critiques ont sans doute influencé la position du législateur. En effet, celui-ci a revu à la baisse le nombre d'élus exigés pour le parrainage. Ce nombre est passé à cinquante (50) élus, députés et/ou conseillers municipaux répartis dans au moins sept (7) des treize (13) régions<sup>92</sup>. De même, la disposition relative au parrainage précise utilement qu'« un élu peut parrainer un candidat ne relevant pas de son parti ». Toutefois, le texte exclut la possibilité pour un élu de parrainer plusieurs candidats. En d'autres termes, un élu ne peut parrainer qu'un seul candidat. Pour éviter que le parrainage des candidats ne fassent l'objet de manipulations, il est indispensable de mener un travail de sensibilisation sur le sens et la

<sup>88</sup> Selon l'expression de l'Union des partis sankaristes (UPS) relevée dans une de ses déclarations parue dans L'Observateur Paalga n°7360 du 14 avril 2009, p. 10.

<sup>89</sup> Il avait obtenu plus de 80% des suffrages exprimés.

<sup>90</sup> Lire le Pays n° 4342, op cit. p. 7.

<sup>91</sup> Lire L'Observateur Paalga n° 7360 du 14 avril 2009, p. 10.

<sup>92</sup> Article 125 du code électoral modifié relatif à la déclaration de candidature à l'élection présidentielle.

portée de ce parrainage à l'égard des élus locaux surtout, quand on sait qu'ils sont pour la plupart analphabètes. Il faut en effet éviter que cette mesure censée remédier aux candidatures fantaisistes et donc censée relever la qualité de l'offre électorale ne finissent par rendre le système burkinabè moins compétitif.

#### **b.4) La réduction de la durée de la campagne électorale législative et municipale**

La durée de la campagne électorale pour les élections législatives et municipales a été ramenée de vingt et un (21) jours à quinze (15) jours<sup>93</sup>. Cette disposition pourrait contribuer à réduire les coûts de la campagne dans le budget des partis politiques. Il s'agit d'une possibilité car, il n'est pas certain que la réduction de la durée de la campagne électorale ne sera pas compensée par un allongement de la précampagne ou par une pré campagne souterraine.

#### **b.5) L'élargissement du droit de saisine du juge électorale**

L'article 121 du nouveau code électorale ouvre la saisine du juge électorale à tout citoyen inscrit sur une liste électorale. Désormais, tout électeur devrait être en mesure de saisir le juge pour contester la régularité d'une élection. Avec cette nouvelle disposition, on peut espérer que le juge sera davantage saisi de recours en matière électorale. Il ne faut cependant pas se faire d'illusions sur la portée réelle d'une telle disposition. En effet, seules certaines organisations de la société civile impliquées dans l'observation des scrutins pourraient utiliser efficacement ce droit de recours, à conditionner de transcender les pressions, les peurs, les craintes révérencielles que pourraient susciter certains partis ou candidats coupables de fraudes ou de corruption électorale.

### **2) Les règles subsidiaires du jeu électorale**

Elles touchent à la sincérité du vote et concernent les questions du financement des activités politiques et l'égal accès aux médias. Prévu à l'article 26 de la charte des partis et formations politiques<sup>94</sup>, le financement public des activités politiques est régi par la loi n°12-2000/AN du 2 mai 2000, modifiée par la loi n°12-2001/AN du 28 juin 2001 portant financement des activités des partis politiques et des campagnes électorales. Ce financement comprend deux volets :

- pour les campagnes électorales chaque parti politique reçoit une subvention au prorata du nombre de candidats présentés aux élections législatives et municipales ; pour les élections présidentielles, la répartition se fait à égalité entre les candidats<sup>95</sup>;
- hors campagnes électorales, la contribution de l'Etat est accordée à tous les partis politiques ayant obtenu au moins 5% des suffrages exprimés aux dernières élections législatives. La répartition se fait au prorata du nombre de suffrages obtenus<sup>96</sup>.

<sup>93</sup> Article 186 et 250 du code électorale modifié.

<sup>94</sup> «Les partis et formations politiques ont droit au financement public de leurs activités...».

<sup>95</sup> Article 8 de la loi sur le financement des activités politiques

Les subventions octroyées doivent faire l'objet d'une justification suivant un rapport financier élaboré et transmis à la Cour des comptes dans un délai de trois mois après le scrutin pour les partis politiques ayant bénéficié de ce financement pour des campagnes électorales<sup>97</sup>. S'agissant de l'utilisation des subventions octroyées hors campagne électorale, un rapport financier annuel doit être transmis à la Cour des comptes<sup>98</sup>. En cas de manquement à cette obligation, le ou les partis politiques concernés perdent le bénéfice du droit à la subvention étatique pour la toute prochaine campagne électorale ou pour l'exercice suivant<sup>99</sup>. En cas d'irrégularités, le parti politique peut faire l'objet de sanctions. Mais la loi ne précise pas la nature des sanctions encourues. La Cour des comptes se prononce sur la sincérité des rapports dans un délai de six (6) mois, au-delà duquel les rapports financiers sont considérés comme ayant été approuvés.

Ce financement public a fait l'objet de nombreuses critiques tenant notamment au manque de contrôle effectif de l'utilisation des subventions par les partis politiques et à la captation de ce financement par certains candidats peu scrupuleux. D'autres encore récriminaient contre des critères qui favorisent les grandes formations, celles qui disposent déjà de moyens non négligeables.

C'est dans ce contexte qu'est intervenue la relecture du système de financement public. C'est l'objet de la loi n°008-2009/AN du 14 avril 2009 portant financement des partis et formations politiques et des campagnes électorales consacre quelques innovations. Cette loi institue une ligne de crédit annuel dans le budget de l'Etat pour le financement des partis et formations politiques et des campagnes électorales<sup>100</sup>. Cette prérogative qui appartenait au gouvernement est désormais dévolue au législateur. Ainsi, le montant alloué à ce financement fera l'objet d'un examen au cours de l'adoption du budget. La proposition initiale de la commission ad hoc qui consistait à fixer à 0,25 % des recettes fiscales<sup>101</sup> la subvention allouée au financement des partis politiques n'a pas été retenue au motif que sa mise en œuvre serait contraire aux règles budgétaires. Le président de la commission des finances et du budget de l'Assemblée (COMFIB) a justifié le recul de l'Assemblée en soutenant que : « Notre budget se mobilise au jour le jour et prévoir que 0,25% des recettes fiscales iraient au financement des partis et formations politiques et aux campagnes électorales peut s'avérer un exercice difficile »<sup>102</sup>. L'argument avancé est discutable. En effet, les auteurs de la proposition d'indexation se sont inspirés de la législation malienne où cela se pratique depuis quelques années. Or, le Mali et le Burkina sont soumis aux mêmes règles budgétaires du fait de leur appartenance à la zone UEMOA. D'où vient-il que le principe soit mis en œuvre au Mali et qu'au Burkina cela soit particulièrement difficile. C'est ce qui a fait dire au président du groupe parlementaire de l'opposition ADJ que l'Assemblée s'est contentée de s'aligner sur la

---

<sup>96</sup> Article 14 de la loi sur le financement des activités politiques

<sup>97</sup> Article 7 de la loi sur le financement des activités politiques

<sup>98</sup> Article 13 de la loi sur le financement des activités politiques

<sup>99</sup> Article 16 de la loi sur le financement des activités politiques

<sup>100</sup> Article 2 de la loi.

<sup>101</sup> Ce qui donne plus du milliard de francs CFA comme subvention annuelle.

<sup>102</sup> Voir Sidwaya n° 6403 du 15 avril 2009, p. 14.



position du gouvernement qui avait émis des réserves sur la pertinence de l'indexation du financement sur les recettes fiscales. Selon le président du groupe parlementaire CDP, le député Mahama Sawadogo, l'Assemblée a été bien inspirée de prendre en considération les observations du gouvernement, car les partis politiques n'étant pas les seules entités bénéficiaires de la subvention de l'Etat, il serait discriminatoire d'indexer de façon particulière leur subvention sur les recettes fiscales de l'Etat, sans étendre la mesure aux autres structures<sup>103</sup>.

La deuxième innovation de la nouvelle loi a consisté à abaisser de 5% à 3% des suffrages exprimés aux dernières élections législatives le seuil à partir duquel un parti politique peut bénéficier du financement des activités hors campagne<sup>104</sup>. La clé de répartition est maintenue : elle s'effectue au prorata du nombre des suffrages obtenus par chaque parti<sup>105</sup>. Le maintien du seuil de 5% avait conduit à une situation où seuls le CDP et l'ADF/RDA avaient bénéficié du financement des activités des partis politiques hors campagne en 2008<sup>106</sup>. Or, ces deux partis ont la particularité d'appartenir à la majorité. En baissant le taux à 3%, le financement devrait désormais bénéficier à au moins cinq partis politiques<sup>107</sup>, dont trois appartiennent à la majorité (CDP, ADF/RDA, UPR) et deux partis de l'opposition (UNIR/MS, PDS). Cela n'a pas empêché les critiques de la part des partis politiques de l'opposition, qui regrettent que cette disposition ne profite surtout qu'aux partis de la mouvance présidentielle, qui à eux seuls devraient bénéficier de ce financement à hauteur de 90%. L'ADF/RDA a pour sa part jugé inopportune la mesure : « l'ADF/RDA constate qu'en faisant passer le seuil minimum pour bénéficier de la subvention de l'Etat aux partis politiques, de 5% des suffrages exprimés à 3% aujourd'hui dans le nouveau texte, cette loi devient partisane et tendancieuse car visant à racheter et récompenser un certain nombre de partis après une élection dont les résultats sont connus depuis trois ans »<sup>108</sup>. Elle suggère une relecture de la disposition pour étendre le bénéfice à tous les partis politiques en lieu et place d'une « ouverture négociée par et pour une poignée de partis, dans le but d'obtenir en contrepartie leur silence »<sup>109</sup>. Mais on peut s'interroger sur la pertinence de cette générosité de l'ADF/RDA quand on connaît la pléthore des partis et surtout les dysfonctionnements qui les minent. On comprend dans ces conditions que le président de l'Assemblée nationale ait réfuté toutes ces critiques. Selon lui, « le financement des partis qui vient d'être adopté fera en sorte que des usurpateurs ne créent des partis pour juste bénéficier de l'argent public et disparaître dans le maquis. Nous souhaitons que les partis assument réellement leur mission de formation et de conscientisation des populations. Nous avons demandé que pour bénéficier des

<sup>103</sup> Les syndicats, la presse, les associations déclarées d'utilité publique bénéficient aussi de la subvention de l'Etat.

<sup>104</sup> Article 10 de la loi sur le financement

<sup>105</sup> ibidem

<sup>106</sup> Aux termes de l'arrêté conjoint n° 2008-0117/MATD/MEF portant répartition de la somme de quatre cents quatre vingt dix neuf millions neuf cent soixante huit mille huit cent soixante treize (499 968 873) Francs CFA, représentant la subvention de l'Etat allouée aux partis politiques pour les activités hors campagne électorale au titre de l'année 2008, le CDP a perçu 421 225 024 F pour 1334 046 suffrages obtenus ; tandis que l'ADF/RDA percevait 77 354 961 F pour 244 988 suffrages obtenus.

<sup>107</sup> Sur la base des résultats des élections législatives de 2007 publiés par le CENI, le CDP obtient 58,86% des suffrages exprimés, l'ADF/RDA 10,70% ; l'UPR 04,30% ; UNIR/MS 03,89% ; PDS 03,28%.

<sup>108</sup> Lire Le Pays n° 4352 du 24 avril 2009, p. 8.

<sup>109</sup> ibidem

financements, il fallait avoir au moins 3% des suffrages de l'électorat. Un parti qui ne mobilise personne ne peut venir prétendre à ce financement »<sup>110</sup>.

Quoi qu'il en soit la définition des critères applicables aux partis politiques pour le bénéfice des subventions de l'Etat est généralement controversée, à l'instar du choix des modes de scrutin. Compte tenu des enjeux de la question, les partis auront tendance à valoriser les critères ou le mode qui les arrangent le plus. En France, le juge constitutionnel français avait estimé en 1990 que la fixation du seuil de 5% pour bénéficier de l'aide publique était contraire aux articles 2 et 4 de la Constitution française relatifs au principe d'égalité et au libre exercice de l'activité des partis politiques. Pour le juge une telle disposition pouvait « entraver l'expression de nouveaux courants d'idées et d'opinions » (Camby, 1995 :50). Pour éviter cependant que ce financement ne soit capté par des personnes ou partis malintentionnés, certains analystes proposent que la subvention soit répartie aux partis sur la base de critères plus ou moins calqués sur le fonctionnement effectif des partis politiques :

- la participation aux élections législatives ou municipales, un parti ayant vocation à conquérir le pouvoir par le biais des élections ;
- le fonctionnement effectif des partis conformément à leurs statuts et à la charte des partis politiques ;
- les résultats obtenus aux élections législatives ou municipales.

Appliqués de façon cumulative, ces trois critères auraient permis de limiter les abus constatés dans l'utilisation de la subvention. C'est dans un tel sens qu'ont d'ailleurs légiféré les législateurs béninois<sup>111</sup> et maliens. Au Mali, l'article 29 de la loi portant charte des partis politiques dispose que : « *Les partis politiques bénéficient d'une aide financière de l'Etat inscrite au budget de l'Etat à raison de 0,25 % des recettes fiscales.*

*Le montant annuel des crédits affectés au financement des partis politiques est divisé en quatre fractions :*

- *une première fraction égale à 15% des crédits est destinée à financer les partis ayant participé aux dernières élections générales législatives ou communales ;*
- *une deuxième fraction égale à 40% des crédits est destinée à financer les partis politiques proportionnellement au nombre des députés ;*
- *une troisième fraction égale à 35% des crédits est destinée à financer les partis politiques proportionnellement au nombre des conseillers communaux.*
- *une quatrième fraction égale à 10% des crédits est destinée à financer les partis politiques proportionnellement au nombre de femmes élues à raison de 5% pour les députés et 5% pour les conseillères communales.*

*Le nombre de députés, de conseillers communaux et de femmes élues de chaque parti est celui obtenu lors du dernier renouvellement général des mandats, sous réserve des cas de réajustements consécutifs à des élections partielles ».*

<sup>110</sup> Voir Sidwaya n°6403 du 15 avril 2009, p. 14.

<sup>111</sup> Par exemple au Bénin, l'article 40 de loi n° 2001-21 portant charte des partis politiques prévoit que : « Les partis politiques régulièrement inscrits et ayant au moins un (01) député bénéficient d'une aide financière annuelle de l'Etat. Le montant de cette aide financière est fixé par décret pris en conseil des ministres. En tout état de cause, cette aide ne peut être inférieure à cinq millions (5000 000) de francs par député élu. La répartition de cette aide se fera au prorata du nombre des députés obtenus par chaque parti politique ».

Pour faire face aux abus constatés dans l'utilisation de la subvention, la nouvelle loi précise davantage les dispositions relatives au contrôle de cette utilisation. Ainsi, les partis bénéficiaires doivent déposer auprès de la Cour des comptes un rapport financier annuel de l'utilisation de fonds durant l'année écoulée pour le financement des activités hors campagne électorale<sup>112</sup>. Ce rapport doit être transmis au plus tard dans le premier trimestre suivant l'année d'exercice<sup>113</sup>, laquelle commence le 1<sup>er</sup> janvier et se termine le 31 décembre<sup>114</sup>. Tout parti qui ne se conformerait pas à l'obligation du rapport annuel perd son droit à la subvention de l'Etat pour la toute prochaine campagne électorale ou pour l'exercice suivant la décision de la Cour des comptes<sup>115</sup>. La perte de ce droit devient définitive si dans un délai de douze mois le parti ou la formation politique ou le candidat n'a toujours pas justifié l'utilisation de la précédente subvention<sup>116</sup>.

Concernant l'égal accès aux moyens d'information, le code électoral le consacre dans plusieurs de ses dispositions. Il en est ainsi à l'article 142 qui dispose que « les candidat à la Présidence du Faso [...] reçoivent un traitement égal dans l'utilisation des moyens de propagande ». L'article 188 al.2 précise que « le temps mis à la disposition des partis ou formations politiques est équitablement réparti ». La gestion de l'accès aux moyens d'information est confiée au Conseil supérieur de la communication (CSC)<sup>117</sup> qui doit veiller à ce que le principe d'égalité entre candidats, partis ou formations politiques soit respecté dans les programmes d'information des organes de presse d'Etat, en ce qui concerne la reproduction et les commentaires des déclarations, écrits, activités des candidats et la présentation de leur personne<sup>118</sup>. Tout cela sous la supervision du Conseil constitutionnel, qui peut intervenir « le cas échéant, auprès des autorités compétentes pour que soient prises toutes mesures susceptibles d'assurer cette égalité »<sup>119</sup>. Le CSC dont le rôle est « de fixer les règles concernant les conditions de production, de programmation, de diffusion des émissions et des articles relatifs aux campagnes électorales par les sociétés et entreprises des organes de presse et de la radiodiffusion sonore et télévisuelle d'Etat, en conformité avec les dispositions du code électoral », s'est jusqu'à présent bien acquitté de sa fonction de régulation de l'accès des partis politiques aux médias public accomplissant ainsi la mission à elle dévolue par le code électoral à savoir veiller à assurer l'égalité d'accès aux médias publics pendant les diverses consultations électorales<sup>120</sup>.

Il ressort de ce qui précède que si le Burkina s'est engagé sur le sentier escarpé de l'Etat de droit et de la démocratie. De nouvelles règles du jeu démocratiques ont été instituées depuis l'adoption de la Constitution par référendum le 2 juin 1991, sur la base desquelles des compétitions électorales sont régulièrement organisées. Ces règles du jeu font d'ailleurs

---

<sup>112</sup> Article 12 de la loi sur le financement

<sup>113</sup> Article 13 de la loi sur le financement

<sup>114</sup> Article 12, alinéa 2 de la loi sur le financement.

<sup>115</sup> Article 16 de la loi sur le financement.

<sup>116</sup> Article 16, alinéa 2 de la loi sur le financement.

<sup>117</sup> Antérieurement dénommé Conseil supérieur de l'information jusqu'à 2005 où il a été renommé Conseil supérieur de la communication avec l'adoption de la loi n° 028-2005/AN du 14 juin 2005.

<sup>118</sup> Articles 144 et 189 du Code électoral.

<sup>119</sup> Article 138 du Code électoral.

<sup>120</sup> Article 189 du Code électoral.

l'objet d'un raffinement sans cesse. Mais des doutes subsistent sur la sincérité du jeu démocratique, en raison des nombreuses déficiences qui affectent ces règles du jeu.

## **II) L'absence de réelles conditions d'effectivité**

L'effectivité des règles qui encadrent la compétition politique est tributaire de leur efficacité et des modalités de leur mise en œuvre. A l'analyse, elles présentent non seulement des déficiences rédactionnelles (A) mais également des faiblesses dans l'application (B).

### **A) Les lacunes dues aux déficiences rédactionnelles**

Elles se signalent tant au niveau des règles touchant à l'environnement de la compétition politique (1) qu'à celui des règles relatives à la compétition politique (2).

#### **1) Au niveau des règles touchant à l'environnement de la compétition politique**

Trois catégories de règles seront passées en revue. Il s'agit de la Constitution, de la charte des partis politiques et du statut de l'opposition.

Le régime politique mis en place par la Constitution se révèle ambigu. Qualifié de parlementarisme-présidentiel par certains ou parlementaire fortement présidentiel par d'autres, le régime mis en place par la Constitution de la 4<sup>e</sup> République accorde une place prépondérante au Président du Faso. Les prérogatives exorbitantes disséminées dans la Constitution et notamment dans le Titre III font de lui, plus qu'un chef de l'exécutif, un véritable monarque républicain. Une tendance qui va accentuer le rapprochement, sinon la probable coïncidence, à terme, des mandats présidentiel et législatif. Toutes choses qui vont renforcer l'emprise et la prééminence du Président du Faso sur le régime, d'autant que l'éventualité d'une cohabitation est éloignée. Ce faisant, la présidentialisation du régime est certaine avec des risques d'une dérive présidentialiste en cas de déséquilibre politique important en faveur de la majorité présidentielle. Cette situation est aggravée par l'ambiguïté qu'entretient la Constitution sur l'existence ou non d'une dyarchie en cas de cohabitation, référence faite aux attributions dévolues au président du Faso par l'article 36 al.3<sup>121</sup> et au gouvernement par l'article 61 alinéa 2<sup>122</sup>. La rédaction de ces deux dispositions constitutionnelles ouvre la porte à des interprétations divergentes pouvant déboucher sur un blocage des institutions. Le Conseil constitutionnel pourrait, dans cette éventualité mettre un terme à la crise en donnant la lecture appropriée<sup>123</sup>. Mais le contrôle de constitutionnalité qu'aménage la Constitution pêche par son caractère restreint qui permet l'existence de normes

---

<sup>121</sup> « Il fixe les grandes orientations de la politique de l'Etat ».

<sup>122</sup> « Il conduit la politique de la Nation »

<sup>123</sup> Article 152 de la Constitution

inconstitutionnelles dans l'ordonnement juridique<sup>124</sup>, mais aussi et surtout par l'absence de garanties statutaires d'indépendance de son président<sup>125</sup>. Cette situation est la conséquence d'une transition démocratique verrouillée dès le départ, illustrant la volonté constante du pouvoir politique de garder l'institution sous contrôle. Non seulement le contrôle de constitutionnalité est exclusivement aux mains des politiques mais la Constitution, elle-même, est peu protégée des révisions opportunistes, exposée qu'elle est à la volonté des gouvernants du moment, avec en sus une procédure de révision dévoyée par la loi n°001/97/ADP (Garané, 1998 :33-59). Or ainsi que le souligne fort opportunément Gérard Conac : « pour devenir des instruments du développement politique, les constitutions doivent être conçues, mûries et vécues par les Africains eux-mêmes. Leur effectivité ne pourra être garantie que par un effort d'éducation et d'adaptation » (Conac, 1980 :413).

En outre le « statut de l'opposition » est insuffisamment garanti. En effet, la plupart des droits qui lui sont reconnus sont superfétatoires parce que déjà consacrés par la Constitution, de nombreuses autres dispositions du droit positif<sup>126</sup>, pratiques constitutionnelles et parlementaires. Quant aux droits spécifiques consacrés par la loi sur le statut de l'opposition, ils le sont à titre précaire parce qu'énoncés comme une simple faculté. Au-delà des déficiences de la loi, la question de l'opportunité d'un chef de file de l'opposition se pose surtout dans un contexte d'émiettement de l'opposition et de fragmentation des partis politiques, d'hétérogénéité de courants idéologiques. Une telle institution n'a de sens que par rapport au bipartisme, qui est un système singulier aux pays de culture anglo-saxonne. Ce particularisme pourrait s'expliquer par le fait que les deux partis ayant vocation à détenir la majorité absolue des voix (les conservateurs et les travaillistes) incarnent deux styles d'autorité et de projets de société différents, mais aussi et surtout par le fait qu'ils ambitionnent de gouverner alternativement seuls sans bouleverser l'ordre social ; ce qui suppose l'existence d'un véritable consensus traversant la société. En l'absence d'un tel particularisme au Burkina Faso, l'institution d'un chef de file de l'opposition risque d'être plus une pomme de discorde qu'un renforcement de l'acceptation de la différence qui sous-tend l'idée d'un statut de l'opposition. Dans un contexte de fragmentation des partis politiques, il ne sert à rien d'instituer un chef de file de l'opposition quand cette dernière est éparpillée. La question fondamentale au Burkina Faso est de savoir si notre système de gouvernance a besoin d'une opposition forte et crédible. Dans l'affirmative, il convient alors de lui donner les garanties nécessaires pour s'exprimer et cesser le double jeu consistant d'une part à reconnaître la liberté d'expression de l'opposition et d'autre part à réduire son espace d'expression par des mécanismes formels et informels : soutien expresse ou implicite à la fragmentation et aux dissidences internes, accès inéquitable aux sources de financement et aux médias d'Etat. Comment promouvoir la démocratie, prétendre respecter la fonction d'opposition lorsque le pouvoir se livre à un « débauchage » du principal parti de l'opposition (CNPP/PS en 1996, ADF/RDA en 2005), l'empêchant ainsi indirectement de construire une alternative crédible en dehors de la majorité ? Plus que l'institution d'un chef de file de l'opposition, le statut de l'opposition devrait aménager des garanties effectives d'expression de l'opposition. Ces garanties n'ont pas nécessairement d'être réunies dans la loi portant statut

<sup>124</sup> Exemples de la loi portant modalités de révision de la constitution et des différentes moutures des TOD avant la soumission du Code général des collectivités territoriales au Conseil constitutionnel par le Premier ministre

<sup>125</sup> Article 153 al.2 « Sauf pour son Président, les membres du Conseil Constitutionnel sont nommés pour un mandat unique de neuf (9) ans ».

<sup>126</sup> Par exemple, la charte des partis politiques, la loi relative au financement public des partis politiques, celle relative au Conseil supérieur de la communication, le règlement intérieur de l'Assemblée ou le code général des collectivités territoriales, etc.

de l'opposition. Elles peuvent être consacrées dans d'autres textes législatifs mais aussi par un changement de culture sinon de pratique politique au niveau du parti au pouvoir afin d'atteindre l'objectif qui nous paraît le plus important, à savoir davantage d'équité dans les compétitions électorales. Cela passe par :

- un accès plus équitable aux médias publics, non seulement en période électorale, mais aussi en période non électorale ; ce qui suppose l'adoption d'un cahier de charges des médias publics
- la réglementation du financement privé et le plafonnement des dépenses électorales dont l'absence favorise le parti au pouvoir au détriment des partis de l'opposition ;
- l'abaissement du nombre de députés nécessaires pour saisir le Conseil constitutionnel ou la consécration de l'action populaire, c'est-à-dire la possibilité pour tout citoyen de saisir le Conseil constitutionnel comme c'est le cas au Bénin ; ce qui suppose la révision de la Constitution
- l'institutionnalisation d'un cadre de concertation entre partis politiques sous l'égide de la CENI sur les questions électorales
- l'interdiction pour un parti politique ou responsable de parti politique quelconque d'interférer dans le fonctionnement d'un autre parti politique de manière ouverte ou occulte par un soutien actif ou passif à des dissidences internes
- la lutte contre la fragmentation de l'opposition par la réforme de la charte des partis politiques par l'adoption et la mise en œuvre de critères plus rigoureux pour la reconnaissance des partis ;

La constitutionnalisation de l'opposition comme au Sénégal<sup>127</sup> et le recours à une loi organique pour aménager ses droits et devoirs serait une garantie statutaire supplémentaire à même de consolider la place de l'opposition comme rouage essentiel dans le fonctionnement des institutions démocratiques.

La réforme du système de partis politiques burkinabè devrait constituer également un axe majeur des réformes visant la consolidation du processus démocratique amorcé au Burkina Faso depuis 1991. Les partis politiques sont, selon l'expression de Max Weber, « les enfants de la démocratie et du suffrage universel ». Ils jouent, en effet, un rôle incontournable dans le fonctionnement des régimes démocratiques et les tentatives menées à ce jour pour se passer d'eux se sont soldées par des échecs. De nombreux auteurs ont ainsi établi un lien fonctionnel entre la démocratie et les partis politiques, ou plus exactement entre la démocratie et le système de partis. En effet, les partis en tant qu'unités ne peuvent, pris isolément, accomplir de manière inclusive et efficiente les différentes fonctions qui leur sont dévolues. C'est donc le système de partis qui peut le faire, même si les partis ne peuvent être séparés du système de partis.

Se situant à l'interface entre la société et le gouvernement, le système de partis doit exercer ses fonctions avec inclusion et efficacité pour soutenir efficacement la démocratie. L'inclusion se réfère à la représentation des groupes sociaux et à leurs exigences. Cela suppose l'existence de partis d'opposition forts, qui contrôlent le gouvernement et lui demandent des comptes, qui offrent ainsi une alternative à leurs électeurs et sympathisants,

---

<sup>127</sup> Article 58 de la Constitution

empêchant ainsi les sentiments d'exclusion et de marginalisation de croître. Le critère d'efficacité se réfère principalement à la capacité d'un système de partis à structurer la compétition entre partis. Cela suppose certes une opposition forte, mais aussi des partis politiques capables d'assurer d'une part un filtrage et une agrégation des différents intérêts pour former des gouvernements stables qui formulent et mettent en œuvre des politiques efficaces, et d'autre part le recrutement et la formation des élites. Un système de partis soutient de manière inclusive et efficace la démocratie lorsqu'il repose sur une fragmentation modérée, sur une grande institutionnalisation et une faible polarisation. L'analyse montre que ces critères sont insuffisamment remplis par les systèmes de partis africains en général et celui du Burkina Faso en particulier.

En effet, si on se réfère au critère de la fragmentation du système de partis (qui renvoie au critère de l'inclusivité), il semble qu'avoir un nombre limité de partis politiques plutôt qu'une pléthore de partis est plus favorable à la formation de gouvernements et par conséquent permet l'efficacité, alors qu'une fragmentation élevée tend à compromettre la stabilité gouvernementale. Cependant, la domination d'un parti unique de fait ou de droit ou l'existence d'un parti dominant ou ultra dominant peut donner lieu à des pratiques autoritaires lorsque le gouvernement n'est pas contrôlé par les partis de l'opposition. Dans une logique fonctionnelle, la fragmentation modérée de partis comme dans un système bipartite ou un système multipartite modéré est donc plus favorable parce qu'elle ne compromet ni l'efficacité ni ne marginalise l'opposition. Si on se réfère au critère de l'institutionnalisation du système de partis (qui renvoie au critère de l'efficacité du système), on peut soutenir qu'un niveau d'institutionnalisation élevé est plus favorable à la consolidation démocratique. Cela signifie que le fait pour les partis de disposer de racines solides au sein de la société civile – reflété au niveau du système par des clivages stables – favorise l'inclusivité. Des structures organisationnelles et une cohésion solides, une faible volatilité et des modèles stables de compétition entre partis permettent d'asseoir un système de partis bénéficiant d'une grande légitimité et se positionnant réellement comme un forum important, incontesté dans le processus de décision politique.

S'agissant enfin de la polarisation, des différences idéologiques modérées entre partis politiques permettent de sécuriser de réels programmes alternatifs. De même, la coopération plutôt que la confrontation dans le système de partis est plus propice pour la formulation, la mise en œuvre et l'acceptation de politiques publiques. Comparé aux systèmes de partis en vigueur en Afrique, ce modèle de systèmes partisans à fragmentation modérée, à faible polarisation, et reposant sur des partis fortement institutionnalisés semble, comme on peut le constater, idéaliste.

Si l'on s'en tient en effet à l'exemple du Burkina Faso, l'on constate que la charte des partis politiques et les pratiques du pouvoir en place ont plutôt favorisé l'émergence d'un système de partis peu propice à la consolidation démocratique. « Avec le libéralisme actuel du système de création des partis, la démocratie est biaisée ; les partis politiques sont dévalorisés parce que peu efficaces sur le terrain. Ils n'y sont présents qu'à l'occasion de mariages, décès, funérailles, déplacement de ministres ou du président du Faso. L'action des partis politiques est ainsi décrédibilisée car ils ne jouent pas leur rôle d'explication en vue d'œuvrer à l'avènement d'électeurs capables d'élire consciencieusement sur la base de choix politiques et

non de considérations ethnocentristes ou régionalistes »<sup>128</sup>. En effet, le champ politique burkinabè est marqué par le factionnalisme et une constellation de micro partis qui relèvent plus de chapelles que de partis politiques. En effet, l'absence de vie démocratique véritable à l'intérieur des partis conduit bien souvent à des scissions la plupart du temps fondées non sur les divergences fondamentales mais sur des ambitions personnelles, des conflits d'intérêts dus au manque de conviction et d'idéologie politique, de base financière et sociale, de véritable projet alternatif de société. L'inconstance politique et le nomadisme sont des pratiques qui affaiblissent le processus démocratique. La réalité est donc celle d'un système partisan dans lequel bon nombre de ces formations politiques sont faiblement institutionnalisées et n'ont qu'une existence fantomatique, passée la période des élections. D'où leur incapacité à jouer efficacement les principales fonctions dévolues aux partis politiques, à savoir les fonctions d'agrégation et d'articulation des intérêts, d'intégration sociale, les fonctions programmatiques telles que prescrites par l'article 13 de la Constitution.

Sans partis politiques efficaces, la démocratie ne peut avoir de gouvernance efficace. En la matière, il importe de rappeler avec Lapalombara et Weiner, que le parti politique est « une organisation durable [différente des cliques] organisée du niveau national au niveau local visant à conquérir et exercer le pouvoir et recherchant à cette fin le soutien populaire » (Lapalombara et Weiner, 1966). Beaucoup de groupes politiques ne remplissent pas ces conditions. La faute incombe en partie à la conception par trop extensive du parti politique développée par la charte des partis politique. Celle-ci en son article 2 définit la notion ainsi: « est parti ou formation politique au sens de la présente loi, toute association à but non lucratif regroupant des Burkinabè, fondée sur une plate-forme politique pour la conquête et l'exercice du pouvoir d'Etat en vue de la défense des intérêts du peuple burkinabè et dans le respect des textes en vigueur ». Ce faisant, la pratique confirmée par les dispositions d'une charte assez libérale, ont favorisé un certain foisonnement des partis politiques.

Pour y remédier, plusieurs pistes peuvent être explorées : l'exploitation du cadre juridique existant, la mise en œuvre de mécanismes techniques, la transformation de l'environnement des partis politiques. Une stricte application des dispositions de la charte des partis politiques permettrait tout d'abord d'opérer une sérieuse décantation car, bon nombre de partis politiques burkinabè ne respectent pas leurs propres textes et ne fonctionnent pas de façon démocratique. En outre, la charte des partis politiques offre des possibilités non exploitées. En effet, les interrelations entre partis politiques sont réglementées par la charte des partis politique qui autorise, à son article 22, les alliances, unions et fusions de partis ou formations politiques. Mais si l'exploitation de l'existant peut laisser entrevoir un début de solution, d'autres pistes méritent d'être explorées d'autant plus que les acteurs de la scène politique ne semblent pas vouloir faire usage des mécanismes de rationalisation en vigueur. Pour ce faire, l'opération de rationalisation peut prendre deux directions : l'une suggère d'agir par des mécanismes techniques, l'autre incite à transformer l'environnement des partis. Concernant les mécanismes techniques susceptibles d'influer sur le nombre et la dimension des partis politiques, deux solutions sont envisageables : soit l'instauration du multipartisme tempéré, soit la modification du mode de scrutin. Le multipartisme est tempéré lorsque la loi limite le nombre de partis selon des modalités variables. Cela peut se faire par la fixation, a priori, d'un nombre de partis limité ou s'obtenir par l'exigence de conditions de création plus sévères. Dans sa première variante, l'instauration d'un multipartisme tempéré ne serait pas une première au Burkina Faso. Ce fut le cas en Haute Volta dans les années 70 où la loi instituait un tripartisme à base électorale (constitué par les trois premiers partis arrivés en tête

---

<sup>128</sup> Propos du président du Groupe parlementaire CFR, député de la mouvance présidentielle



lors des législatives) inspiré de l'expérience sénégalaise qui, elle, avait instauré un tripartisme à fondement idéologique dans le premier cas (libéralisme, socialisme, marxisme). Cette première variante est à exclure car elle contribue à scléroser la vie politique en faisant des partis retenus, des rentiers de la chose politique. La seconde variante, qui voit l'établissement de conditions de création plus contraignantes est plus respectueuse de l'idéal démocratique et de la définition du parti politique qui doit être un organe structuré du niveau national au plan local avec comme objectif la conquête du pouvoir<sup>129</sup>. Il s'agit de faire reposer le mode de création sur un système d'agrément et non de déclaration. C'est cette deuxième voie qui a cours au Ghana et au Nigeria. En effet au Ghana et au Nigeria, le régime juridique de création des partis politiques est assez contraignant<sup>130</sup>. Ainsi, pour accéder au statut de parti politique, la structure doit avoir une assise nationale, c'est-à-dire être effectivement présente sur l'ensemble du territoire national. Cette présence doit se traduire par l'existence de représentations locales fonctionnelles et non purement artificielles. D'où le faible nombre de partis enregistrés dans ces deux pays : pas plus d'une dizaine de partis au Ghana, et pas plus d'une vingtaine au Nigeria. Au Burkina Faso, l'instauration d'une telle exigence avec une obligation d'implantation dans les 45 provinces aurait un impact certain sur le nombre de partis et permettrait véritablement d'éviter les partis fantômes ou appendices ou les cliques spécialisées dans la captation de la manne électorale. En outre, elle permettrait de donner un sens au financement des partis politiques et à ces derniers d'assumer le rôle que leur assigne la Constitution, à savoir : concourir à l'animation de la vie politique, à l'information et à l'éducation du peuple ainsi qu'à l'expression du suffrage<sup>131</sup>.

La modification du mode de scrutin est aussi un moyen par lequel on peut opérer la modification de configuration du système partisan. L'instauration du scrutin majoritaire, en lieu et place du scrutin proportionnel, pourrait entraîner un remodelage du paysage partisan. D'une certaine manière, ce mode de scrutin impose aux électeurs de voter de manière à ce que leurs voix aient une influence sur les résultats du scrutin. L'inconvénient du scrutin majoritaire à un tour est son caractère brutal, voire extravagant car il amplifie dans de très fortes proportions le succès du parti vainqueur et la défaite des vaincus. Son avantage, par contre, est de permettre des majorités constantes, homogènes et cohérentes tout au long de la législature qu'on appelle "majorité de législature". Il y a une sorte d'imbrication ou d'osmose entre ce mode de scrutin et le bipartisme. Le scrutin majoritaire à deux tours conduit au multipartisme tempéré par le jeu conjugué de la liberté laissée aux électeurs et aux partis au

---

<sup>129</sup> Au Danemark, pour être enregistré, tout nouveau parti doit recueillir les signatures de citoyens représentant au moins 1/175 des suffrages exprimés lors du précédent scrutin. Le nombre de signatures requis en 2007 par exemple était de 19185 car 3 357 212 suffrages avaient été exprimés lors des dernières élections datant de 2005. Un contrôle est effectué pour éviter que les signatures des citoyens qui n'ont pas voté puissent être validées. Cela suppose des fichiers et surtout un état civil fiables.

<sup>130</sup> La Coalition des organisations de la société civile pour les réformes électorales et institutionnelles conduite par le CGD a recommandé qu'à l'instar du législateur ghanéen il soit institué les conditions ci-après pour l'enregistrement des partis politiques : i) au moins un des fondateurs du parti réside ou est électeur inscrit dans chaque circonscription électorale (les 45 provinces du pays) ; ii) le parti dispose de sections dans toutes les régions du pays (13 régions) et dans au moins 2/3 des circonscriptions de chaque région ; iii) le nom du parti, son emblème, son logo ou autre signe distinctif n'a aucune connotation ethnique, régionale, religieuse ou ne donne l'impression que ses activités sont confinées dans une partie du pays. En outre, le Ministère chargé des Libertés devrait tenir à jour un fichier des partis politiques reconnus officiellement en rayant de ce fichier les partis qui ne participent pas à deux élections consécutives de même nature.

<sup>131</sup> On retrouve la même formulation à l'article 5 de la loi n°032-2001/AN du 29 novembre 2001 portant charte des partis et formations politiques au Burkina Faso.

premier tour et des alliances à nouer pour le second tour. Il conduit souvent à la bipolarisation de la vie politique<sup>132</sup>. Compte tenu cependant du poids des ambitions personnelles qui sous-tendent la fragmentation des partis politiques burkinabè, il est fort douteux que l'adoption du scrutin majoritaire incite ces partis à s'unir pour ne pas périr sur le plan électoral. Il est plutôt à craindre que cela n'aboutisse à accentuer la mainmise du parti au pouvoir sur les assemblées et à l'éviction des partis minoritaires de l'opposition de ces assemblées ; ce qui pourrait entraîner la coalescence à la périphérie du système d'une opposition extraparlamentaire tentée de combattre par tous les moyens un système qui les exclut « démocratiquement ». Le maintien donc du système proportionnel actuellement en vigueur est donc une nécessité impérieuse pour la survie électorale de l'opposition dans sa configuration actuelle ; ce qui ne veut pas dire que ce mode de scrutin n'est pas perfectible, compte tenu notamment de la réforme électorale de 2004 qui a rendu le système électoral moins proportionnel<sup>133</sup>.

C'est pourquoi au-delà des modalités techniques de rationalisation, il convient d'améliorer l'environnement des partis politiques. Le contexte politique et l'environnement légal dans lesquels les partis politiques évoluent, ainsi que leurs systèmes de fonctionnement, de direction et d'opération internes exigent une attention particulière et ont aussi besoin d'être réformés. Tant que des pratiques autoritaires et monopolistiques persisteront du côté du pouvoir en place, il sera difficile d'édifier une culture politique propice à l'épanouissement d'une démocratie véritable. Une culture politique fondée sur la confiance, la tolérance et la modération devrait constituer une base suffisante pour assurer une alternance pacifique au pouvoir. Quoi qu'il en soit, la rationalisation du système partisan mérite d'être objectivée pour éviter que ce soit le moyen pour le parti au pouvoir de saborder les forces d'opposition qui constituerait des sérieux adversaires politiques. D'où la nécessité d'aménager des espaces de concertation et d'échange entre partis politiques.

## **2) Au niveau des règles relatives à la compétition politique**

Au-delà de cette consécration juridique de la liberté de vote, deux écueils affleurent, qui concernent les conditions d'exercice du droit de suffrage reconnu au citoyen burkinabè. Il s'agit d'une part du doute persistant sur l'identité de l'électeur et d'autre part de la sincérité du vote. Pour ce qui concerne le premier aspect, l'article 12 de la Constitution définit en des termes forts généraux le corps électoral en disposant que: «Tous les Burkinabè sans distinction aucune, ont le droit de participer à la gestion des affaires de l'Etat et de la société .A ce titre, ils sont électeurs et éligibles dans les conditions prévues dans la loi». Cette disposition constitutionnelle est complétée par l'article 42 du code électoral duquel il ressort que: « Le corps électoral se compose de tous les Burkinabè des deux sexes, âgés de dix-huit ans accomplis, jouissant de leur droits civiques et politiques, inscrits sur les listes électorales et n'étant dans aucun cas d'incapacité prévu par la loi». De l'analyse croisée de ces deux textes, il apparaît que le constituant originaire tout comme le législateur ont voulu réserver le droit de suffrage aux Burkinabè. Or les déficiences inhérentes aux conditions d'inscription sur les listes électorales contredisent cette volonté, favorisent la fraude électorale, du fait de la non fiabilité de l'état civil et du système d'identification. Ainsi l'article 52 al.2 dispose : «Pour justifier son identité, l'électeur produit l'une des pièces suivantes : passeport, carte

<sup>132</sup> C'est le cas en France sous la V<sup>e</sup> République avec le clivage droite – gauche.

<sup>133</sup> Les effets bénéfiques du système proportionnel ont en effet été neutralisés par un découpage électoral (le rétablissement de la province comme circonscription électorale en lieu et place des régions). Conséquence, on dénombre une quinzaine de provinces n'élisant qu'un seul député.

d'identité burkinabè, carte consulaire, extrait de naissance ou, jugement supplétif, livret de pension civile ou militaire, livret de famille, carte de famille ». Cette diversité des documents d'identification autorisés par le code électoral est de nature à ouvrir la porte à des abus, certains de ces documents ne permettant pas d'identifier exactement les individus. En effet, de l'ensemble des pièces suscitées, seuls, le passeport, la carte d'identité burkinabè, la carte consulaire, le livret de pension militaire font présumer de la nationalité burkinabè de leur détenteur. On n'a pas obligatoirement besoin d'avoir la nationalité burkinabè pour détenir un acte de naissance ou un jugement supplétif, un livret de pension civile, un livret de famille ou une carte de famille. A cela s'ajoute la possibilité de multiples inscriptions sur les listes électorales avec l'usage des documents d'identification ne comportant pas de photographie.

Le doute sur la fiabilité du fichier électoral devient légitime dans un tel contexte.<sup>134</sup> Or la question de la fiabilisation du fichier électoral est une donnée importante qui, en amont, conditionne la libre expression du suffrage en assurant l'égalité et la sincérité. Les faiblesses et lacunes qui entachent les listes électorales et les possibilités de manipulation du fait de la multiplicité des documents admis à l'inscription peuvent être résorbées par une amélioration de la gestion de l'état civil et surtout l'accessibilité à la nouvelle carte d'identité burkinabè numérique et sécurisée. L'article 52 du code électoral devrait être revu pour consacrer cette carte comme seul document d'identification autorisé pour les prochaines élections. Le problème de l'accessibilité à cette carte nationale d'identité demeure l'un des problèmes à résoudre par le gouvernement pour améliorer en partie la qualité et la fiabilité du fichier électoral. Une synergie d'action des acteurs concernés (commission électorale, Office nationale de l'identification, ministère chargé de l'Administration territoriale...) devrait permettre d'y arriver. Ces déficiences liées aux conditions d'inscription sur les listes électorales influent négativement sur le fichier électoral. L'informatisation des listes électorales par la CENI n'a pas résolu le problème de la fiabilité de ces listes de manière satisfaisante dans la mesure où la question de la fiabilité des documents d'identification des électeurs reste entière. Si les multiples inscriptions peuvent être détectées lorsque l'électeur utilise plus d'une fois le même document d'identification pour s'inscrire, il en va autrement lorsqu'il utilise différentes identités pour s'inscrire. Seules les nouvelles méthodes « high-tech » permettent de traquer avec succès ce type de fraudeurs. Ces nouvelles technologies autorisent la prise d'une photographie digitale et la reconnaissance biométrique de l'individu (à travers par exemple l'empreinte digitale) ainsi que la production et la délivrance sur place de cartes d'électeurs, avec la possibilité de vérification au niveau local et national d'éventuelles doubles inscriptions. Par ailleurs, ces cartes d'électeurs peuvent pallier les déficiences de l'état civil et servir à identifier les individus pour l'accomplissement d'actes de la vie courante comme c'est le cas dans certains pays africains anglophones comme le Ghana. Mais l'inconvénient de ces technologies c'est qu'elles sont coûteuses, évoluent rapidement et peuvent créer une certaine dépendance des pays envers les vendeurs de ces technologies.

Prenant prétexte de l'expérience du Togo et de la Côte d'Ivoire où le président burkinabè a conduit avec succès des missions de facilitation pour un retour à la paix, les partis politiques de l'opposition et les organisations de la société civile du Burkina Faso revendiquent l'utilisation de cette technologie. Comme l'affirme un candidat d'un parti politique de la majorité présidentielle, « la clairvoyance de notre président lui a valu d'être

---

<sup>134</sup> Ainsi, il ressort d'une communication donnée par le directeur de l'informatique et du fichier électoral de la CENI, les éléments d'information suivants : « sur 3.807.424 électeurs enregistrés : 1.777.782 sont inscrits avec une carte de famille ; 1.652.656 avec une carte d'identité ; 305. 150 avec un extrait ou jugement supplétif d'acte de naissance ». Sources : *National Democratic Institute*, Rapport atelier d'échanges, Ouagadougou les 7 et 8 juin 2006.

médiateur dans beaucoup de pays. Il a lui-même donné des conseils pour qu'il y ait apaisement et transparence dans les autres pays. On ne peut donc pas comprendre que dans son propre pays, la fraude soit érigée en système pour gagner les élections. Je pense que comme il l'a recommandé pour le Togo, il faut que chaque Burkinabè ait une carte numérisée avec sa photo pour pouvoir aller voter »<sup>135</sup>. Pour donner suite à cette revendication, la proposition de loi initiale portant modification du code électoral formulée par les députés au cours de l'année 2009, tout en reconduisant en son article 52 la liste déjà longue des pièces susceptibles d'être produites pour justifier son identité, à laquelle elle a ajouté la nouvelle Carte nationale d'identité burkinabè (CNIB) numérisée et sécurisée, disposait en son article 53 cependant que chaque électeur inscrit devrait se voir délivrée une « carte d'électeur avec photo d'identité et empreinte digitale numérisée ». Mais le gouvernement, dans ses amendements à la proposition de loi, a fait observer qu'une période transitoire de deux ans était nécessaire pour la délivrance de cette carte d'électeur, ajoutant qu'exiger de l'électeur une carte d'identification infalsifiable telle que la nouvelle CNIB numérisée et sécurisée était déjà une avancée notable. Pour le gouvernement ces deux types de cartes nécessitent des opérations cumulatives qui, à court terme, génèrent des charges difficilement supportables. Cette réaction du gouvernement laissait penser que pour l'élection présidentielle de 2010, les électeurs ne pourraient produire que la seule CNIB pour justifier leur identité, en attendant la production et la délivrance des cartes d'électeurs avec photo d'identité et empreinte digitale numérisée. C'est dans ce sens qu'ont été interprétées les « opérations commandos » fort médiatisées de délivrance intensive des actes et jugements supplétifs aux Burkinabè non encore enregistrés à l'état civil. Ce qui permettrait aux électeurs potentiels d'accéder à la CNIB délivrée par l'Office national d'identification qui s'activait également sur le terrain. Au finish, tout porte à croire qu'il s'agissait là d'une politique symbolique. En l'absence d'assurance ferme du gouvernement, le législateur a maintenu le statu quo sur la question des pièces d'identification des électeurs. Ceux-ci continueront à justifier de leur identité comme par le passé ; ce qui signifie que les abus constatés par le passé persisteront.

A ces différentes déficiences il faut ajouter la problématique du vote des Burkinabè résidant à l'étranger. Longtemps revendiquée par les partis de l'opposition<sup>136</sup> et la société civile<sup>137</sup>, l'extension du droit de suffrage aux Burkinabè résidant à l'extérieur est devenue une réalité juridique avec la relecture du code électoral intervenue en mai 2009<sup>138</sup>. Leur participation concerne uniquement les élections référendaires et présidentielles. Pour pouvoir voter, la nouvelle loi leur impose de remplir la double condition suivante : être immatriculé dans les ambassades et consulats généraux et être inscrit sur les listes électorales. Il ne s'agit pas de conditions particulières par rapport aux Burkinabè intramuros. Mais à peine adoptée, la disposition reconnaissant le droit de vote aux Burkinabè résidant à l'extérieur suscite des inquiétudes dans la classe politique et au niveau de la CENI. En effet, le nombre supposé des Burkinabè à l'étranger pourrait compliquer le processus d'organisation des élections. Selon les statistiques du ministère des Affaires étrangères, on dénombrerait entre 10 et 12 millions

---

<sup>135</sup> Propos du député Célestin Koussoubé de l'ADF/RDA. Voir San Finna N°413 du 14 au 20 Mai 2007

<sup>136</sup> Dans une déclaration parue dans l'Observateur Paalga n°7379 du 12 mai 2009, l'UNDD cite un extrait d'une interview publiée dans le Kibaré n° 0018 du 23 juillet 1991 de son Président Herman Yaméogo où celui-ci invitait déjà à la reconnaissance du droit de vote des Burkinabè de l'extérieur.

<sup>137</sup> Le combat du droit de vote des Burkinabè de l'extérieur a été un cheval de bataille de l'association le Tocsin dirigé par le Pr. Albert Ouédraogo.

<sup>138</sup> Article 48 du code électoral modifié. Désormais, seront inscrits sur les listes électorales, les Burkinabè résidant à l'étranger et régulièrement immatriculés à l'ambassade ou au consulat général dans le pays de leur résidence.

de Burkinabè à l'extérieur ! Ainsi, ils seraient 3,5 millions en Côte d'Ivoire, 3 millions au Ghana, 1,5 million en Arabie Saoudite, 1,2 million au Soudan. Si ces statistiques venaient à se confirmer, cela voudrait dire qu'il y a quasiment autant d'électeurs potentiels à l'intérieur qu'à l'extérieur du Burkina Faso<sup>139</sup>. La CENI pour sa part estime à 3 millions le nombre d'électeurs potentiels parmi les Burkinabè résidant à l'extérieur<sup>140</sup>. Ce nombre élevé d'électeurs potentiels suscite de nombreuses interrogations :

- Comment la CENI va-t-elle en pratique procéder au recensement des électeurs Burkinabè de l'étranger ?
- Comment et où ces électeurs vont-ils voter ? Uniquement dans les ambassades et consulats ?
- Comment veiller à la régularité des scrutins organisés à l'extérieur du pays ?
- Comment garantir l'égalité de chance des candidats devant les électeurs résidant à l'étranger ?
- Quels sont les coûts supplémentaires que cela pourrait entraîner pour l'organisation des futurs scrutins ?
- Comment assurer l'information et l'éducation au vote de ces électeurs résidant à l'étranger ?

C'est au regard de toutes ces questions que certains analystes se demandent si l'opposition burkinabè ne risque pas d'être encore le dindon de la farce après avoir réclamé l'institution du vote pour les Burkinabè résidant à l'étranger pour des questions de principe, confirmant ainsi son manque de sens tactique et stratégique. Pour Jean Hubert Bazié, leader d'un parti sankariste, il s'agit d'une farce<sup>141</sup>. En effet, soutient-il, comment la CENI, qui peine à bien organiser les élections au plan interne pour des questions financières pourrait-elle le faire efficacement à l'extérieur<sup>142</sup>? Pour sa part, le président de l'UNDD, reconnu comme l'un des tout premiers à avoir formulé la revendication, apprécie positivement la reconnaissance du vote des Burkinabè résidant à l'étranger, tout en espérant que « *tous les camps aident à l'immatriculation de ceux de nos compatriotes de l'extérieur qui ne le seraient pas* »<sup>143</sup>; et que « *la votation qui se fait dans les Consulats, ne soit pas managée par le seul pouvoir qui maintient dans son corset (par le truchement des services consulaires en particulier) les Burkinabè de l'extérieur* »<sup>144</sup>.

Du côté de la CENI, son président a donné l'assurance de la disponibilité de l'expertise nécessaire pour organiser les scrutins à l'étranger, non sans avoir prévenu que « le vote des Burkinabè de l'étranger est une opération lourde qui va mobiliser non seulement des ressources financières, mais aussi beaucoup d'argent »<sup>145</sup>, ajoutant que l'on devrait s'y prendre tôt pour éviter les cafouillages<sup>146</sup>. En l'absence d'une vigilante surveillance du vote des électeurs résidant à l'étranger, il est à craindre que des manipulations politiques ne viennent compliquer davantage la problématique de l'alternance démocratique au Burkina

<sup>139</sup> Entre 6 à 7 millions d'électeurs tant en interne qu'en externe.

<sup>140</sup> Lire le Pays n° 4376 du 1<sup>er</sup> juin 2009, p. 2.

<sup>141</sup> ibidem

<sup>142</sup> ibidem

<sup>143</sup> Lire l'Observateur Paalga n° 7379 du 12 mai 2009, p. 12.

<sup>144</sup> ibidem

<sup>145</sup> Lire L'Observateur Paalga n° 7389 du 27 mai 2009, p. 7.

<sup>146</sup> ibidem

Faso, d'autant que les partis politiques de l'opposition ne semblent disposer d'aucun moyen efficace pour cibler ces électeurs potentiels, à la différence du parti au pouvoir.

Outre ces questions de participation, les aspects relatifs à la sincérité du vote méritent d'être regardés de près. En effet, « [...] il ne suffit pas que le vote soit libre et égal pour que la participation du citoyen soit garantie, il faut également qu'il puisse s'exprimer de façon honnête »<sup>147</sup>. L'honnêteté du vote implique non seulement un strict encadrement financier des dépenses électorales, mais aussi une rigoureuse surveillance de la propagande électorale. Sous ces deux angles, le droit positif burkinabè présente de sérieuses lacunes qui dénotent une absence d'équité.

Concernant l'encadrement financier des dépenses électorales, force est de constater que le dispositif actuel est par trop permissif. Le coût des élections et des campagnes électorales doit être maintenu à des niveaux raisonnables, car le coût élevé des campagnes a pour effet de réduire la concurrence politique en excluant ceux qui ne peuvent disposer de ressources suffisantes. Il est la plupart du temps gonflé par le clientélisme politique traditionnel et les attentes qui y sont liées, ce qui fausse non seulement le processus politique, mais incite également le public à tolérer la corruption. Les principales causes de ces inégalités, contre lesquelles il faut se prémunir ou lutter sont l'argent et les faveurs du pouvoir, l'intrusion des pouvoirs d'argent dans le jeu politique avec tous les risques de corruption politique et de ploutocratie. Étant donné que les opérateurs économiques sont tributaires des marchés publics, ils ont tendance à ne soutenir que les partis au pouvoir.

Au Burkina Faso, le dispositif actuel de financement des partis politiques et des campagnes électorales ne respecte pas les principes d'égalité de chances et de transparence financière. En effet, il n'y est aucunement fait cas ni du financement privé, ni du plafonnement des dépenses de campagne électorale. Le souci d'équité dans les conditions de compétition a totalement été perdu de vue au profit de la seule préoccupation de l'équitable répartition des fonds publics. L'élection présidentielle de 2005 a amplement démontré l'absence d'égalité de chances des candidats en matière de financement : la même somme servie à deux candidats constitue pour l'un le principal de ses ressources de campagne et pour l'autre l'accessoire. Il y a là une grave lacune à combler si l'on veut éviter que les inégalités non tempérées ne viennent compromettre la sincérité des scrutins. Il est également indispensable d'améliorer le contrôle et la comptabilité des fonds de campagne, en prenant en compte toutes les sources de financement et pas seulement le financement public, même si en pratique le contrôle et la transparence sont difficiles à assurer en raison de la prédominance de l'économie informelle dans les dépenses de campagne électorale<sup>148</sup>.

Pour ce qui est de la surveillance de la propagande électorale, elle est rendue nécessaire car il y a lieu de savoir si la réglementation applicable en la matière permet ou pas le pluralisme et conditionne en dernière instance la liberté de choix. Or, on s'accorde à dire qu'il y a démocratie là où il y a débat, c'est-à-dire là où existe un contexte permettant en toute liberté de contester, de critiquer et de rejeter une opinion quelconque. Par conséquent, escamoter la discussion et le débat contradictoire ou leur substituer la force aveugle ou le

<sup>147</sup> P. Parini, *Régimes politiques contemporains*, Paris, Masson, 1997, p. 56.

<sup>148</sup> Sur ce point, on pourra utilement s'inspirer des lois allemandes (RFA) des 24 juillet 1967 et 22 juillet 1969, de la *Federal Election Campaign Act* du 7 avril 1972 ou de la loi française du 19 janvier 1995 et du 11 avril 2003 ou de la réglementation béninoise prohibant le recours aux gadgets publicitaires lors des campagnes électorales. Le principe qui doit sous-tendre cette loi est le principe d'égalité de chance et de transparence financière.

monopole, est antidémocratique. Cette philosophie qui doit présider à la réglementation de la propagande électorale vise à protéger le pluralisme en assurant l'égalité d'accès aux moyens d'information et en veillant à éviter une manipulation frauduleuse de l'électorat.

Le code électoral burkinabè consacre plusieurs dispositions à l'utilisation des moyens de propagande électorale. Ainsi, selon l'article 69 du code électoral, l'affichage électoral doit normalement n'avoir lieu qu'aux emplacements « spéciaux réservés aux professions de foi, circulaires et affiches électorales ». L'alinéa 2 du même article précise que « dans chacun de ces emplacements spéciaux, une surface égale est attribuée à chaque candidat ou chaque liste de candidats ». Ce souci de préserver l'égalité entre les candidats transparaît dans les dispositions relatives aux élections présidentielles et législatives pour lesquelles l'article 139 al.2 auquel renvoie l'article 187 du code électoral dispose : « les panneaux d'affichage sont attribués dans l'ordre de la liste des candidats arrêté par le Conseil constitutionnel ». Ces dispositions sont peu effectives. Cette notion d'emplacements spéciaux est méconnue de la pratique électorale burkinabè au regard de l'affichage sauvage pratiqué au mépris du droit ; ce qui, par ricochet, favorise les partis politiques ayant le plus de moyens. L'incitation à cet affichage sauvage vient des sanctions trop faibles prescrites par l'article 116 du Code électoral qui ne prévoit qu'une amende de 5.000 francs à 25.000 francs en cas de violation de l'alinéa 3 de l'article 69. Or une telle situation déforme l'image de l'offre électorale en sapant la visibilité des petits partis.

Si le souci d'honnêteté de l'information transparaît clairement dans le code électoral, celui-ci reste évasif sur le traitement à réserver aux médias privés<sup>149</sup> et est totalement muet pour ce qui concerne les sondages d'opinion. Des zones d'ombre qui demandent à être éclaircies et clarifiées compte tenu du développement de la presse privée et de l'apparition d'opérations de sondage d'opinion. Une réglementation en la matière viendra renforcer la crédibilité du processus électoral visée à travers l'institution d'un contrôle. En outre, et pour éviter la construction d'une démocratie intermittente, il importe de prendre des mesures permettant à tous les partis d'accéder fréquemment et de façon appropriée aux médias. Cela serait une garantie supplémentaire à la libre expression du suffrage en ce qu'il permettrait aux électeurs d'être informés, et partant, de se déterminer en toute connaissance de cause. Ceci est d'autant plus important que l'acte de vote suppose un véritable apprentissage des pratiques et de leur signification. La citoyenneté est le produit d'une lente incorporation de savoir-faire et de croyances, par laquelle sont acquis des comportements présentés comme naturels. Or, au Burkina Faso, la maîtrise même de l'acte de vote semble problématique ainsi qu'en témoigne le nombre élevé de bulletins nuls dénombrés à l'issue des élections. Sur les 2.262.899 personnes qui se sont rendues aux urnes lors du scrutin présidentiel de novembre 2005, le Conseil constitutionnel avait comptabilisé 2.066.270 suffrages valides. En effet, 196.629 bulletins nuls ont été enregistrés, soit 9,51% des suffrages exprimés, tandis qu'aux législatives de 2002 ce taux était de 7,55%<sup>150</sup>. Cette incompétence d'une partie non négligeable de l'électorat interpelle sur l'effectivité de l'article 13 alinéas 2 de la Constitution relative au rôle des partis politiques dans la formation et l'éducation du peuple. Elle implique donc un important investissement dans la formation civique. A ce problème d'incompétence des électeurs s'ajoute celui de la fraude ou de la corruption électorale ; ce qui renvoie à la question du contrôle du processus électoral. A ce problème d'incompétence des électeurs s'ajoute celui de la fraude ou de la corruption électorale, qui entache la sincérité des scrutins. Ce phénomène affecte la qualité de la représentation en favorisant l'élection d'agents

<sup>149</sup> Cf. article 140 du code électoral.

<sup>150</sup> On peut supposer qu'une partie de ces bulletins nuls est due à l'absence pour les électeurs de voter blanc en signe de protestation.

médiocres et corrompus. D'où la nécessité pour le législateur de prévoir des mécanismes plus efficaces pour prévenir, traquer et réprimer la fraude et la corruption électorale pour garantir la sincérité des consultations électorales, sans laquelle la démocratisation ne devient que simulacre. Comme le note fort opportunément Ph. Parini : « toutes ces conditions relatives au bon exercice du droit de vote ne sont pas théoriques ; bien au contraire, elles conditionnent la réalité de la souveraineté politique. En portant atteinte à ces mécanismes, aussi simples que sains, un régime évolue inéluctablement vers l'abus de pouvoir, puis la dictature. L'intransigeance quant à leur strict respect est en revanche le signe d'un régime politique majeur et libéral » (Parini, 1997 :60). Malheureusement, le manque de volonté politique de lutter contre la fraude et la corruption électorale s'est encore manifesté à l'occasion de la dernière relecture du code électoral au cours de l'année 2009. Ni la réglementation de l'utilisation des gadgets, ni le recours à des méthodes biométriques d'identification des électeurs, encore moins les demandes insistantes de la société civile de renforcer la répression de la fraude et de la corruption électorale n'ont été pris en compte dans la nouvelle loi portant modification du code électoral.

Si les textes fondamentaux s'avèrent sur bien des points peu efficaces, leur mise en œuvre laisse souvent à désirer.

## **B) Les faiblesses dues aux modalités de mise en œuvre**

L'instrumentalisation des règles (1) et l'absence de pratique institutionnelle (2) que l'on constate expliquent les faiblesses qui se révèlent dans la mise en œuvre.

### **1) L'instrumentalisation des règles de la compétition politique : les manipulations des règles du jeu démocratique**

Elle se manifeste par les révisions opportunistes<sup>151</sup>, l'instabilité de la législation et le manque de consensus autour des règles de la compétition politique. Sur le premier point Victor Hugo affirmait que « les constitutions sont faites pour être violées car elles ne crient pas ». Cette affirmation quelque peu désabusée met en exergue le hiatus qui peut exister entre le texte de la Constitution et l'application qui peut en être faite dans la pratique. Ce que confirme d'ailleurs ces propos du Général de Gaulle selon lesquels « ce qui est écrit fût-ce sur un parchemin ne vaut que par l'application ». C'est dire que les acteurs du jeu politique peuvent prendre des libertés par rapport à la Constitution, et même dénaturer son contenu. Comment de telles révisions sournoises peuvent-elles s'opérer ? Elles sont possibles dans certaines circonstances, et notamment lorsqu'il existe :

- un parti ultra majoritaire monopolisant la scène politique, à telle enseigne que les garde-fous de protection de la Constitution (séparation des pouvoirs, majorité qualifiée, contrôle de constitutionnalité notamment) son inopérants du fait de l'inexistence de contrepouvoirs ; l'Assemblée devient une simple chambre d'enregistrement et les députés des godillots ;

---

<sup>151</sup> Il y a révision opportuniste, informelle ou politique de la Constitution quand celle-ci se fait en marge de la constitution, par un contournement des prescriptions constitutionnelles ou un détournement des pouvoirs conférés par la Constitution à un des pouvoirs constitués



- une présidentialisation du régime telle que l'exécutif parvient à imposer sa volonté de révision constitutionnelle aux autres pouvoirs ;
- une faible institutionnalisation du pouvoir, conduisant à l'absence d'une véritable pratique institutionnelle se manifestant par le peu de considération à l'égard des textes. Ce qui permet le développement de pratiques en marge de la Constitution qui, avec la répétition dans le temps, deviennent de vraies coutumes abrogatives<sup>152</sup>.

Ces modes obliques de révision de la Constitution ont-ils cours au Burkina Faso ? Force est de répondre par l'affirmative car le système politique burkinabè contient tous les ingrédients favorisant la survenue de telles révisions informelles. En effet le contexte politique réunit les trois circonstances ci-dessus énumérées mais présente des manifestations de ce type de révisions opportunistes. Il en est ainsi de la première révision de la Constitution de juin 1991 intervenue en janvier 1997. L'objet principal de cette révision visait à supprimer la clause limitative du nombre de mandats présidentiels consacrée dans l'article 37 de la Constitution.

La Constitution, norme suprême de régulation de la vie étatique, s'assimile à un « traité d'armistice » parce qu'elle soustrait à la lutte partisane les principes fondamentaux considérés comme essentiels à l'organisation et à l'action des pouvoirs publics (Delpere, 1987 :16). Ce faisant, sa modification doit obtenir la plus large adhésion et reposer sur un consensus. La révision doit être le fruit d'une démarche mûrement réfléchie et véritablement participative. Il faut éviter que des révisions intempestives, passionnelles et intéressées en viennent à banaliser la Constitution et donc l'assise de notre démocratie naissante. Rabaisser la Constitution par des manipulations partisans, c'est faire le lit des pouvoirs de fait, c'est ouvrir la voie aux apprentis sorciers du messianisme putschiste, car « nulle Constitution ne protège du coup d'Etat » (Delpere, 1987 :40). Comme l'affirmait le Secrétaire général des Nations Unies Kofi Annan, s'adressant aux chefs d'Etat et de gouvernement africains, « il n'est pas de plus grande sagesse, de marque plus évidente du sens de l'Etat que de savoir, le moment venu, passer le flambeau à la génération suivante. Et des gouvernements ne devraient pas manipuler ou modifier la Constitution pour se maintenir au pouvoir au-delà des mandats prescrits qu'ils ont acceptés lorsqu'ils ont pris leurs fonctions [...] Les Constitutions existent pour servir les intérêts à long terme des sociétés et non les objectifs à court terme des dirigeants... »<sup>153</sup>.

Concernant l'instabilité législative, est s'est particulièrement manifestée dans le domaine du découpage électoral et du mode de scrutin. Au Burkina Faso, les principes qui sont le plus mis à rude épreuve en matière de découpage électoral sont les principes relatifs à l'esprit de participation et à la réciprocité. L'ancien président de l'Assemblée nationale, l'Honorable Mélégué Maurice Traoré, ne disait pas autre chose quand, à la clôture de la première session ordinaire de l'année 2001, il exprimait le vœu que les « lois soient discutées à tous les niveaux en profondeur, pour éviter le sentiment parfois exprimé dans l'opinion, de changements de circonstance qui, par ce caractère même, obligent à modifier seulement quelques mois après leur adoption, des textes qui ont à peine eu le temps d'être appliqués ». Cette réalité s'est concrétisée avec la révision du Code électoral de 2004 qui a notamment touché au découpage électoral. Cette révision a constitué une véritable instrumentalisation du droit ayant conduit à l'adoption d'une loi « sur mesure », c'est-à-dire au seul profit de la

<sup>152</sup> Il est vrai qu'en droit il ne peut exister de coutumes *contra legem*. La coutume ne peut être que *praeter legem* ou *secundum legem*. Mais dans les faits de telles coutumes abrogatives peuvent exister du fait de l'*opinio juris* dont elles sont investies.

<sup>153</sup> Voir Sidwaya n° 5044 du Mardi 13 juillet 2004, p. 2.

majorité parlementaire, une loi de circonstance, édictée unilatéralement par la majorité au pouvoir selon les intérêts du moment. Ces comportements amènent à réfléchir à une constitutionnalisation de certaines des règles électorales et notamment l'adéquation entre le découpage électoral, le nombre de sièges à pourvoir et le mode de scrutin. La cohérence à ce niveau est importante pour permettre à l'électeur d'avoir une bonne lisibilité du jeu politique.

Enfin, force est de constater l'absence d'un consensus sur les règles de la compétition politique. Certes en tant qu'enjeu politique, la démocratie est assise sur la contestation et la compétition. Mais cette contestation et cette compétition exigent un minimum de consensus sur les règles du jeu politique (loi électorale, conception des institutions, institutionnalisation du pouvoir, continuité de l'Etat) ; en un mot, l'existence d'un civisme politique, c'est-à-dire un accord sur la nature du régime et les valeurs de référence. L'exemple de plus patent est le système électoral qui n'est pas suffisamment crédible faute de consensus sur les règles et les institutions du jeu électoral. En la matière, en effet, la 4<sup>e</sup> République est celle qui a connu la plus grande production législative dans le domaine électoral, chaque consultation électorale étant précédée d'au moins une révision du code électoral. En effet, sur une période de seize ans (1991-2009) le code électoral a été révisé au moins neuf fois.

Cette succession rapide de textes législatifs sur l'organisation des compétitions électorales est la preuve que le Burkina Faso est toujours à la recherche des règles électorales à même d'asseoir durablement la démocratie en construction. Elle est préjudiciable à l'enracinement de la démocratie, qui pour prospérer, exige que soit assurée la crédibilité sociale et politique des mécanismes démocratiques (constitutions, lois électorales, modes de scrutin, organisation et validation des élections). Les règles du jeu électoral, bien qu'émanant de sources diverses, doivent être considérées comme des règles constitutionnelles d'un point de vue matériel en ce qu'elles régissent la compétition pour la conquête et l'exercice du pouvoir politique. Dans ce sens, l'élaboration de ces règles devrait obéir à des procédures particulières en raison de leur importance, en vue d'assurer un consensus des acteurs politiques. La loi électorale, par son importance, mérite d'être une loi organique, donc soumise, a priori à la censure du juge constitutionnel. Il s'agit d'imaginer des mécanismes qui mettent les règles fondamentales de la compétition politique à l'abri des majorités de circonstances.

## **2) L'absence d'une réelle pratique institutionnelle**

« Les hommes s'honorent en se prosternant devant la loi car, ainsi, ils se libèrent de devoir s'agenouiller devant les tyrans ». <sup>154</sup> Cette belle formule tirée du préambule de la Constitution argentine de 1853 souligne l'importance de la légalité et des principes de l'État de droit. Mais force est de constater que les acteurs politiques n'ont pas un souci du respect scrupuleux de la règle de droit. Il en est ainsi en matière de publication des listes électorales. En effet conformément à l'article 54 du Code électoral, le décret 97-178 du 17 avril 1997 portant modalités de publication des listes électorales dispose en son unique article 1 que « les listes électorales sont publiées par voie d'affichage à la préfecture ou à la mairie au plus tard vingt et un jours avant le scrutin ». Or, il est bien connu qu'une non-publication ou une publication tardive des listes électorales est susceptible d'empêcher de nombreux citoyens d'exercer leur droit de vote et surtout des droits qui leur sont reconnus par l'article 55 du code

---

<sup>154</sup> “Los hombres se dignifican postrándose ante la ley; porque así se libran de arrodillarse ante los tiranos”. Préambule de la Constitution argentine de 1853.

électoral<sup>155</sup>. Alors que le code électoral en son article 53 prévoit que chaque électeur se déplace personnellement pour le retrait de sa carte d'électeur, il s'est développé en marge de cette disposition une pratique aboutissant à contourner cette obligation légale. Celle-ci consiste à remettre à un électeur plusieurs cartes d'électeurs au motif que celui-ci est présumé avoir des liens avec les personnes titulaires de celles-ci. Une telle pratique est en fait la conséquence de la multiplicité des documents admis à l'inscription<sup>156</sup> et favorise la fraude électorale, notamment les inscriptions multiples.

Aux problèmes de contournement des règles prescrites, il faut ajouter la faible institutionnalisation de la structure d'organisation des élections. En effet, l'ancrage de la CENI reste problématique et l'institution n'a pas une réelle capacité de capitalisation. Elle accomplit un véritable travail de Pénélope puisque à chaque élection c'est un perpétuel recommencement dans la formation des membres des démembrements et l'acquisition de moyens. En dépit de progrès significatifs, l'organisation et la gestion du processus électoral rencontrent de sérieuses difficultés. Celles-ci affaiblissent la transparence du processus électoral et font obstacle à la réalisation de l'objectif essentiel pour l'ancrage du fragile processus démocratique, à savoir l'acceptation des résultats électoraux par les acteurs du scrutin. En effet, bien que les élections soient régulièrement organisées, les systèmes et processus électoraux ont montré, au cours de ces dernières années, des insuffisances tant au niveau du cadre juridique que de son application. En outre, il apparaît clairement que les capacités de la CENI sont mises à l'épreuve par l'absence d'administrateurs électoraux professionnels, les difficultés de capitalisation des acquis notamment au niveau décentralisé. La CENI souffre d'une faiblesse structurelle au niveau de son administration interne, qui se manifeste par le manque de contrôle de l'instance centrale sur ses démembrements. Selon son président, « la CENI n'a aucune prise sur ses démembrements et cela constitue un problème grave, parce qu'on n'a jamais vu une administration où les premiers responsables n'ont pas participé au recrutement de leurs collaborateurs »<sup>157</sup>. Ce manque de synergie et de contrôle influe négativement sur la qualité de l'organisation matérielle des élections eu égard à l'intervention sur le terrain de personnes incompetentes, qui n'ont aucune maîtrise du code électoral, peu à même de gérer un bureau de vote en toute impartialité.

Une autre faiblesse de la CENI est liée au fait qu'elle ne maîtrise pas certains domaines de compétence comme le pouvoir de fixer le calendrier électoral ou la décision de révision des listes électorales, lesquels sont du ressort du gouvernement. A cela s'ajoute la dépendance étroite de la CENI envers le gouvernement en matière de ressources financières.

---

<sup>155</sup> Article 55 du Code électoral : « les électeurs qui font l'objet d'une radiation d'office de la part de la Commission électorale ou ceux dont l'inscription est contestée sont convoqués par le Président de la Commission électorale communale indépendante (CECI) ou de la commission électorale indépendante d'arrondissement (CEIA).

Notification écrite leur est faite de la décision de la commission électorale compétente.

Tout électeur inscrit sur une liste électorale peut réclamer l'inscription ou la radiation d'un électeur omis ou indûment inscrit, dans les cinq jours qui suivent la publication de la liste électorale.

Les citoyens omis sur la liste électorale par suite d'une erreur purement matérielle, peuvent, jusqu'au jour du scrutin exercer un recours devant le président de la commission électorale compétente »

<sup>156</sup> Comment demander au moment du retrait la pièce d'identité à une personne qui s'est inscrite avec un acte de naissance, d'autant plus que la carte d'électeur, à ce jour, ne comporte pas la photo de son titulaire ?

<sup>157</sup> Entretien réalisé avec le président de la CENI le 11/06/2006

La combinaison de ces facteurs fait douter de l'autonomie, de l'indépendance de l'organisme en charge des élections au Burkina Faso face au gouvernement, qui décide en fonction de la nature des rapports de force en présence. Or, le libre choix électoral appelle une bonne organisation matérielle du scrutin et partant une parfaite maîtrise des étapes du déroulement de l'élection.

Il y a lieu de doter l'institution d'outils et d'instruments lui permettant de gérer efficacement les ressources humaines et matérielles mises à sa disposition. A ce titre, il importe de construire une véritable administration électorale par une déconcentration de la CENI et une amélioration de la désignation des membres de l'institution. Des critères préalablement définis devraient présider à la désignation des membres de cette institution. En outre, la clarification de l'ancrage institutionnel de la CENI devrait être une priorité et notamment sa constitutionnalisation en tant qu'institution du Faso. Cela est d'autant plus nécessaire eu égard à l'importance d'une telle structure dans la construction d'une société démocratique. En effet, la CENI est responsable de l'ensemble du processus électoral (de l'établissement ou de la révision des listes électorales jusqu'à la proclamation provisoire des résultats). Quand on connaît la place centrale que les systèmes et processus électoraux occupent dans la réalisation du pluralisme démocratique et la conquête de la légitimité en démocratie, il faut élever la CENI au rang d'institution constitutionnelle et lui assurer une permanence tant au niveau central que local. Faute de continuité dans l'administration électorale, il est impossible d'assurer avec efficacité le suivi de certaines questions, telle l'actualisation du fichier électoral, et de capitaliser les acquis. L'objectif est de favoriser la mise en place d'institutions responsables, crédibles et durables, assurant la sauvegarde de la démocratie la prévisibilité et le professionnalisme dans l'organisation des scrutins. En la matière, les exemples ghanéen et sud-africain pourraient servir de référence pour la construction d'une véritable administration électorale fonctionnelle et efficace. La déconcentration de la CENI exige l'existence d'un vivier d'expertise électorale au plan local. D'où la nécessité d'œuvrer à l'introduction de modules de formation sur le système électoral dans les écoles professionnelles de formation de l'Etat afin d'éviter non seulement la gestion partisane des élections mais aussi et surtout les dépenses réitérées en sessions de formation. Pour leur part, les experts du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP) préconisent, outre la constitutionnalisation d'une CENI restructurée s'articulant autour d'une structure duale :

- Une instance faîtière de supervision constituée d'un nombre réduit et impair de personnalités à la réputation et à l'autorité morale établies, nommées par le Président du Faso sur la base d'une proposition consensuelle de la classe politique,
- Laquelle structure à caractère politique coifferait une structure à caractère technique, constituée d'un noyau principal de professionnels permanents, cadres et techniciens électoraux recrutés sur appel d'offres, répartis entre le siège et les démembrements de la CENI, et qui auraient pour tâche la mise en œuvre pratique du cahier de charges électorales.

Pour renforcer le professionnalisme et le comportement éthique des administrateurs et agents électoraux qui animeront cette structure électorale à caractère technique, il serait indiqué de les soumettre à un code de bonne conduite. Le législateur pourrait, dans cette perspective, s'inspirer des dispositions ci-après suggérées par l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (IDEA) :

1. Faire preuve de neutralité et d'impartialité absolues dans toutes leurs interactions avec les parties prenantes;
2. Se garder d'accomplir toute activité qui pourrait être perçue comme étant de nature partisane;
3. Agir en tout temps de manière irréprochable, faire preuve d'un jugement solide et de la plus grande discrétion;
4. Divulguer toute situation qui pourrait constituer un conflit d'intérêts au regard de leurs fonctions;
5. Refuser tout don ou faveur en provenance d'un parti politique, d'une organisation ou d'une personne impliquée dans l'élection;
6. Eviter toute possibilité d'influence et ignorer toute directive pouvant affecter leurs fonctions, autres que celles que peuvent dicter la loi;
7. S'abstenir de participer à toute activité non autorisée ou de nature personnelle pouvant les placer dans une situation réelle ou de risque de conflit d'intérêts au regard de leurs fonctions;
8. S'abstenir de participer à toute activité privée ou autre qui pourrait être perçue comme démontrant une préférence envers un candidat, un parti politique, un intervenant ou un groupe politique;
9. Eviter d'exprimer une opinion touchant toute question à caractère politique au cours de la campagne électorale;
10. Eviter toute communication à caractère politique avec un électeur;
11. S'abstenir de porter ou d'afficher tout emblème ou couleur de nature partisane.

Les experts du MAEP préconisent par ailleurs qu'une autonomie organique, fonctionnelle et financière soit reconnue à la CENI. Il reste savoir si les recommandations ci-dessus formulées retiendront l'attention du législateur. D'ores et déjà, le gouvernement avait jugé inopportun la création d'un régime financier spécial pour la CENI, au motif qu'une relecture du régime financier des institutions était en cours et permettra par là de régler définitivement la question du mode de gestion de la CENI. Ce qui illustre une volonté de banalisation de l'institution dont la spécificité semble niée.

## **DEUXIEME PARTIE : LE DÉROULEMENT DE LA COMPÉTITION ÉLECTORALE : DES RÈGLES PRAGMATIQUES INÉQUITABLES**

La compétition électorale – dont l'issue détermine la continuité ou l'alternance au pouvoir - n'est pas seulement régie par des règles formelles. Elle est aussi régie par de nombreuses règles pragmatiques appliquées par les acteurs politiques en vue de triompher de leurs adversaires. C'est pourquoi l'alternance ne se joue pas seulement au niveau des règles formelles. Elle se joue aussi et peut-être surtout au niveau des règles pragmatiques qui régissent la compétition électorale au Burkina Faso. En effet, le cadre juridique, la façade institutionnelle du Burkina Faso peuvent paraître trompeurs comme dans tous les régimes hybrides.

Les règles pragmatiques ne sont pas le monopole du parti au pouvoir. Elles sont mises en œuvre en fonction des opportunités qui s'offrent aux candidats de la majorité comme de l'opposition. A priori, l'existence d'un parti dominant qui s'est évertué avec succès à démanteler l'opposition rend inutiles pour ce parti le recours à des règles informelles qui vicie le jeu démocratique. On aurait pu s'attendre en effet à ce que ce soit davantage les partis de l'opposition qui ont nettement moins de ressources et d'atouts qui

usent de stratagèmes pour compenser leurs handicaps. Mais la pratique montre que ce sont ceux qui sont au pouvoir qui ont le plus d'opportunités de recourir aux règles pragmatiques, en raison des possibilités qui leur sont offertes par le contrôle de l'appareil d'Etat à l'échelle nationale ou locale. Dans ces conditions la tentation est très forte de recourir à cet atout décisif. Quant aux partis de l'opposition, leur faible marge de manœuvre compte tenu du marquage serré dont ils font l'objet de la part du parti au pouvoir, leur éloignement des centres de décision et des ressources de l'appareil d'Etat font qu'ils sont pénalisés dans le recours aux règles pragmatiques ; même si par l'expérience, ils apprennent que la transgression des règles d'équité de la compétition électorale est une arme qui peut être utile, voire indispensable, et à laquelle il ne faut jamais renoncer par avance surtout si on a aucune certitude sur le comportement loyal de l'adversaire.

Quelles sont ces pratiques informelles qui, derrière la façade démocratique, faussent le jeu démocratique et permettent au pouvoir en place de ne pas s'exposer au risque de l'alternance?

## **D) La capitalisation du legs du Front populaire**

La problématique de la construction démocratique ne se pose pas seulement en termes de culture ou de pesanteurs sociologiques. Elle se pose aussi en termes historiques, en ce qu'elle est conditionnée par l'héritage du passé. Comme le suggèrent les auteurs se réclamant de l'institutionnalisme historique, il convient de rester attentif à la continuité historique et à l'influence que les formes institutionnelles antérieures peuvent avoir sur celles du présent (Gazibo et Jensen, 2004 : 203). Sur ce plan, on peut constater l'influence du régime du Front populaire sur le fonctionnement actuel du régime de la 4<sup>e</sup> République au moins à un double niveau : au niveau des structures qui servent de support au pouvoir en place et au niveau des rapports que ces structures entretiennent avec l'appareil d'Etat. Ce qui n'est pas sans influence sur les compétitions électorales organisées sous le régime actuel.

### **A) La capitalisation de l'héritage des structures populaires par le parti au pouvoir**

Si l'arène politique au Burkina Faso se caractérise par un impressionnant nombre de partis politiques (plus d'une centaine), elle se caractérise également par leur inégale implantation géographique. Dans l'ensemble, la plupart des partis ont des implantations soit urbaine soit locale voir simplement médiatique. Parmi les partis qui ont une assise nationale, se distingue le parti majoritaire, le Congrès pour la démocratie et le progrès (CDP), qui exerce depuis sa naissance une domination incontestable de la scène politique burkinabè.

Quels sont les facteurs explicatifs de cette domination politique ? Pour comprendre ce phénomène, il convient de comprendre la genèse même du processus démocratique au Burkina Faso. Celui-ci, comme le montre le Rapport sur la démocratie au Burkina publié en 1998 par l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (IDEA)<sup>158</sup>,

---

<sup>158</sup> Cet organisme intergouvernemental dont le siège se trouve à Stockholm en Suède constitue le partenaire historique du CGD dont le lancement a été rendu possible grâce à l'appui de IDEA.

s'apparente davantage à « *une démocratie surveillée, contrôlée, impulsée d'en haut à bien des égards, un changement dans le régime issu du coup d'Etat du 15 octobre 1987 et non pas un changement de ce régime* ». L'ouverture démocratique s'est opérée dans un contexte d'accapement par le Front populaire issu du coup d'Etat d'octobre 1987 de tous les pouvoirs (exécutif, législatif et judiciaire) ; l'armée restait omniprésente, les partis politiques tolérés mais à condition d'adhérer au Front populaire, dont les structures étaient confondues avec celles de l'Etat, donnant ainsi naissance à une sorte de « parti-Etat ».

Avec la « transition démocratique » intervenue à la fin des années 80, le Front populaire a cédé la place en 1989 à l'ODP/MT, émanation des structures populaires. Le nouveau parti au pouvoir apparaît ainsi comme l'héritier des stratégies de quadrillage du pays adoptées sous la révolution d'août 1983 et qui a abouti à la mise en place dans toutes les localités (villes, villages et hameaux de culture) de Comités de défense de la révolution (CDR) qui se transformeront en Comités révolutionnaires (CR) après le 15 octobre 1987. L'ODP/MT pouvait ainsi disposer d'une implantation nationale, et fonctionner comme un parti État. Y militaient en effet presque tous les cadres de la Fonction publique par réflexe de prudence, car sous la révolution, le non engagement en faveur du pouvoir pouvait hypothéquer la carrière professionnelle. En 1996, le parti au pouvoir se renforce avec la fusion-absorption d'une dizaine de formations de l'opposition, dont la principale, à savoir la CNPP/PSD, donnant ainsi naissance à un « mastodonte » politique, le CDP, dont le premier président était l'ancien premier responsable des structures populaires, le commandant Bongnessan Arsène Yé.

Malgré la déconnexion formelle Etat/Front populaire intervenue en 1989 et les assurances du pouvoir, on constate une persistance du phénomène du « parti-Etat ». Le parti au pouvoir dispose en effet de cellules au sein des différents ministères, et la quasi-totalité des élites dirigeantes administratives et économiques se croit obligée d'adhérer à ce parti pour exister ou survivre, comme au temps du parti unique. En période électorale, les cadres de l'Administration sont contraints ou se croient obligés de « descendre » dans leurs circonscriptions électorales d'origine pour canaliser les suffrages de leurs « parents » au profit du parti au pouvoir. C'est que l'accès à des postes de direction, qui se fait par nomination, continue d'être réservé aux militants, comme l'a confirmé un ministre de la justice (M. Badini) à un mensuel de la place (*l'Évènement*) lorsqu'il a reconnu que pour les nominations, le pouvoir préférerait « *les juges acquis* ». Grâce au contrôle de l'appareil d'État, le CDP peut disposer jusqu'à une certaine mesure des moyens de l'État. Cette situation lui confère également d'autres nombreux avantages (protection de ses militants, accès à des informations stratégiques, possibilité d'anticipation sur les évolutions futures, etc.).

A contrario, les partis de l'opposition, hormis un ou deux, se caractérisent par une implantation soit urbaine (notamment dans les grands centres urbains) soit locale voire simplement médiatique. Mais au-delà de leur nombre pléthorique et de leur éparpillement spatial, c'est leur désunion voire leur incapacité à mutualiser leurs efforts qui renforce leur faiblesse et accentue la domination du parti majoritaire. A titre d'illustration, bien qu'ayant réuni 31,39% des suffrages lors des élections législatives de 1997, l'opposition n'a obtenu que 10 sièges (Loada. 1998). Si on peut soupçonner le parti majoritaire d'attiser cette désunion à son profit, il convient d'abord d'en chercher les causes au sein de l'opposition (la finalité des partis, les rivalités interpersonnelles, le manque de leadership, la transhumance politique, l'absence de projet de société, la corruptibilité, etc.).

Le fonctionnement des partis politiques nécessite d'importants moyens humains, financiers et matériels. Pour leur part, les partis de l'opposition éprouvent généralement d'énormes difficultés à mobiliser de fonds à cause d'une part des réticences des militants à payer leur cotisation, et d'autre part de la prudence des milieux économiques (opérateurs économiques, riches hommes d'affaires, ...) à afficher leur affinité ou leur sympathie

pour des partis de l'opposition; attitude qui pourrait restreindre l'accès aux juteux marchés de l'État, voire susciter des tracasseries administratives, des redressements ou contrôles fiscaux intempestifs.

Au contraire, le parti majoritaire, du fait du contrôle de l'appareil de l'État, organise une parfaite confusion entre les activités du parti et celles qui relèvent de l'État. Ainsi les activités de propagande dans les fiefs respectifs avant, pendant et après les élections sont souvent organisées avec les moyens logistiques et financiers de l'État en toute légalité (ordre de mission). Ce parti éprouve rarement des difficultés financières car non seulement les hauts cadres qui y militent sont obligés de payer régulièrement leurs cotisations pour prouver la sincérité de leur engagement mais les milieux des affaires sont également plus prompts à soutenir le parti majoritaire et ses cadres dans l'espoir, à peine dissimulé, d'être récompensés en accédant aux marchés de l'État. Par ailleurs, le parti au pouvoir dispose d'une « arme fatale » pour asseoir sa domination, à savoir le soutien de la plupart des forces coutumières, religieuses et mystiques comme l'a montré la « journée nationale du pardon »<sup>159</sup>, en contrepartie de leur réhabilitation politique entamée sous le Front populaire. A ce propos un chef traditionnel, par ailleurs député du parti au pouvoir, n'avait pas hésité à soutenir dans le cadre de son plaidoyer en faveur du candidat Blaise Compaoré les propos ci-après : « *Vous savez un chef traditionnel, est d'abord un élu de Dieu. En principe quand le chef traditionnel parle, il parle au nom de Dieu, des ancêtres et de la communauté dont il a la charge. Il ne doit pas parler parce qu'il sait parler. Il doit parler parce qu'il est inspiré. Et je suis inspiré...* »<sup>160</sup>.

Avec un tel volume de ressources politiques pour l'essentiel hérité du Front populaire, le parti au pouvoir a une longueur d'avance dans la compétition électorale ; d'autant qu'il bénéficie de l'appui de l'appareil d'Etat.

## **B) L'instrumentalisation de l'appareil d'Etat**

Parmi les atouts dont dispose le parti au pouvoir dans la compétition électorale figure le contrôle de l'accès à l'appareil d'Etat et à ses ressources grâce à un système de patronage multipolaire, qui permet de canaliser les soutiens de tous les acteurs de l'administration, du monde économique et social qui veulent accéder aux positions stratégiques et aux marchés de l'Etat, qui reste encore le principal acteur économique du pays. Sur ce plan, force est de constater que l'héritage de la période révolutionnaire a contribué à façonner la nature des rapports que tous les acteurs entretiennent avec l'État. En effet, c'est surtout à partir de cette période qu'ont été adoptées de manière ouverte les nominations en fonction du militantisme mais aussi les sanctions contre ceux qui ne partageaient pas les orientations des tenants du pouvoir. Par précaution, par calcul ou par opportunisme, s'est développée alors une tradition d'allégeance au pouvoir, attitude qui se redéployera sur l'arène politique à l'avènement de la démocratie au début de la décennie 90. Cette situation a été renforcée par les pratiques des responsables du parti majoritaire à travers la nomination de leurs militants à des postes de responsabilité, parfois même en contradiction avec les traditions administratives (combinaison de la compétence, de l'expérience et de l'ancienneté). La conséquence logique de cette

<sup>159</sup> Au cours de cette journée présidée par des autorités religieuses et coutumières, le Président du Faso, Blaise Compaoré, a demandé pardon au peuple burkinabè pour l'ensemble des crimes politiques commis depuis l'indépendance.

<sup>160</sup> Voir L'Opinion, n°422 du 09 au 15 novembre 2005.



situation est le choix quasi automatique du parti majoritaire par les fonctionnaires, choix surtout prononcé chez les cadres supérieurs.

Il se dégage ainsi une parfaite confusion entre l'État et le parti majoritaire, faisant ainsi des militants de l'opposition des entraves au bon fonctionnement des structures étatiques. Cette situation développe dans tous les échelons de l'administration des comportements d'obstruction aux activités des partis d'opposition (Loada, 98 : 65). Chez les corps habillés, caractérisés par la subordination hiérarchique, se développent des conceptions anti républicaines car voyant en l'opposition des subversifs ou des « apatrides » susceptibles de créer des troubles à l'ordre public voire de remettre en cause la stabilité des institutions. A titre d'illustration, lors de la dernière campagne présidentielle, les forces de l'ordre chargées de la sécurité de M. Compaoré, candidat du parti majoritaire, qui avaient quadrillé la ville de Gaoua, à cause du meeting que celui-ci y tenait, ont interdit l'accès à la ville à la délégation de l'UNIR/MS et son candidat, Me Benewende Sankara, dont le parti est pourtant légalement reconnu.

Cette affluence de la quasi-totalité des hauts cadres a fini par créer au sein du parti majoritaire un problème de gestion des hommes. La stratégie du « tuk gilli »<sup>161</sup> du parti au pouvoir peut s'expliquer avant tout par le fait qu'il lui faut caser et récompenser de nombreux clients et dépendants. Mais elle peut aussi s'expliquer par l'exacerbation de la compétition interne entre chefs de faction, chacun voulant montrer sa force à l'autre mais aussi au Président Compaoré. D'où la course dans chaque région aux meilleurs résultats électoraux (taux de participation électorale et sièges obtenus) – y compris par les moyens les plus douteux et les plus illicites - brandis comme autant de trophées de nature à déterminer le degré d'influence et la taille du pouvoir à attribuer à chacun au sein de l'appareil d'Etat.

Au contraire du CDP, les partis de l'opposition peinent à avoir des cadres compétents. On assiste d'ailleurs à l'instrumentalisation de la pauvreté des ressources humaines des partis de l'opposition par certains « déçus du pouvoir » : ainsi pendant les compétitions électorales, certains candidats éconduits par le parti majoritaire rejoignent l'opposition pour se faire élire et négocier leur retour dans le giron du parti majoritaire. C'est la même philosophie qui structure la démarche des partis satellites du CDP (la mouvance présidentielle) qui revendiquent leur adhésion au programme du président mais préfèrent garder l'autonomie de leur parti à cause de la rudesse de la compétition au sein du parti majoritaire.

La confusion entre État et le parti majoritaire permet aux candidats de ce dernier d'utiliser impunément les moyens de l'État pour leurs activités politiques mais aussi et surtout de s'attribuer la paternité des investissements de l'État dans leur fief. Ainsi, si pendant la période électorale, les différents candidats ont un accès réglementé et équitable aux médias d'État (radio, télé, quotidien), ce n'est pas le cas pendant les périodes hors élection où les militants du parti majoritaire instrumentalisent leurs relations et leur position au sein de l'administration pour maintenir une présence médiatique, contrairement aux militants de l'opposition qui doivent payer pour bénéficier d'une quelconque couverture médiatique, et encore ! Le vice-président du CDP l'ancien ministre d'Etat Salif Diallo a eu la

<sup>161</sup> Le moore est la principale langue du pays, celle du groupe ethnique moaga, qui constitue la moitié de la population burkinabè. « *Tuk gilli* » signifie littéralement « prendre tout » (sous-entendu, tous les sièges en compétition). Sont tout à fait symptomatiques de cette stratégie les déclarations du directeur de campagne électorale du parti au pouvoir qui, interrogé par la télévision nationale du Burkina sur son pronostic des résultats des élections législatives du 11 mai 1997, n'avait pas hésité à affirmer s'être battu pour remporter la totalité des sièges ! Démocratiquement ! Voir Augustin Loada « Les élections législatives burkinabè du 11 mai 1997 : des élections pas comme les autres ? », Politique africaine n°69, mars 1998.

franchise de le reconnaître : « *ce n'est pas facile d'être dans l'opposition. Nous, nous avons un avantage, il faut être honnête et le reconnaître, c'est que nous avons l'appareil d'Etat et dans les pays africains, quand on a l'appareil d'Etat, on a une longueur d'avance sur l'opposition....* »<sup>162</sup>.

## **II Le calibrage de la compétition électorale par des pratiques informelles**

En vue de reproduire sa domination et dominer les compétitions électorales, le parti au pouvoir recourt à de nombreuses pratiques informelles.

### **A) La tactique de la fragmentation de l'opposition**

Contrairement au parti majoritaire dont l'assise nationale est incontestable, l'opposition se caractérise par son extrême fragmentation. La mouvance sankariste et les tribulations du parti du défunt Pr. Ki-Zerbo en constituent l'illustration parfaite<sup>163</sup>. Plusieurs raisons contribuent à cette fragmentation. On peut d'abord noter l'action du pouvoir majoritaire pour susciter, encourager ou entretenir des scissions au sein des partis de l'opposition. Sur ce point, on peut dire qu'un coin du voile a été levé avec l'aveu de l'ancien ministre d'Etat Salif Diallo sur le rôle qu'il a joué dans la déliquescence de l'opposition. Interrogé sur l'anéantissement de l'opposition au Burkina Faso, l'ancien ministre d'Etat, vice-président du CDP en disgrâce, Salif Diallo n'a pas éludé son rôle, peu avant son éviction du gouvernement : « ...En ce qui concerne l'autre aspect de votre question, à savoir que nous avons anéanti l'opposition, je dirais oui et non. Oui parce que nous avons [affaire] quand même à des adversaires politiques dont l'objectif proclamé est la conquête du pouvoir d'Etat et nous en tant que parti majoritaire, notre principe aussi, c'est la conservation du pouvoir d'Etat. Ces deux attitudes ne peuvent pas se concilier. Ils mettent en œuvre des stratégies pour effectivement ravir le pouvoir d'Etat. Nous, nous mettons en place également des mesures pour le conserver. Donc de temps en temps, si on peut accélérer leur décomposition interne, on le fait, c'est tout à fait logique. Personnellement, je ne peux pas dire que je suis blanc comme la neige dans cette situation. J'ai souvent donné des coups à ce niveau, pas au-dessous de la ceinture, mais des coups politiques, sinon ils seraient au pouvoir aujourd'hui. J'avoue aussi que ce n'est pas facile d'être dans l'opposition. Nous, nous avons un avantage, il faut être honnête et le reconnaître, c'est que nous avons l'appareil d'Etat et dans les pays africains, quand on a l'appareil d'Etat, on a une longueur d'avance sur l'opposition.... »<sup>164</sup>. L'exemple qui a le plus défrayé la chronique judiciaire ces dernières années est sans conteste le cas du Parti africain pour l'indépendance (PAI) dont l'une des tendances favorable au pouvoir (celle de Soumane Touré) a bénéficié de l'appui du Ministère de l'Administration territoriale et de la décentralisation (MATD) à travers la délivrance d'un arrêté de reconnaissance.

<sup>162</sup> L'Evènement n°133 du 10 février 2008, p.12.

<sup>163</sup> Issu lui-même d'une dissidence de la CNPP/PSD en 1993, le PDP/PS créé par l'historien sera à son tour victime de dissidences ayant donné naissance à quatre autres formations, entre 2002 et 2009.

<sup>164</sup> L'Evènement n°133 du 10 février 2008, p.12.

L'annulation de cet arrêté par la justice coïncide paradoxalement avec un durcissement du discours de Soumane Touré vis-à-vis du pouvoir, qui a d'ailleurs abouti à l'éviction de sa tendance du gouvernement. On peut également citer l'éclatement de l'Opposition burkinabè unie (OBU) qui, selon la presse, a été consécutive à la gestion de 30 000 000 de F CFA que le président du Faso leur aurait donnés pour organiser et fortifier l'opposition. L'étalage de cette affaire dans la presse a contribué à dégrader fortement l'image de l'opposant Laurent Bado dont les idées trouvaient un écho favorable dans l'opinion. Il en a été de même pour son image d'homme intègre et incorruptible. En définitive, cet épisode a contribué à développer au sein de l'opinion publique l'idée que les hommes politiques, toutes tendances confondues, sont identiques. Elle a donc été plus préjudiciable à l'opposition. Cette stratégie du pouvoir (diviser l'opposition pour mieux régner) n'est pas spécifique à la scène politique burkinabè, elle est pratiquée même depuis la nuit des temps par les gouvernants pour fragiliser leurs adversaires. On peut donc considérer que c'est une stratégie qui est constitutive de la vie politique. Par contre l'attitude de l'opposition l'est moins. En effet, face aux actions de déstabilisation et de fragmentation initiées par le pouvoir, les oppositions ont tendance à se structurer par des regroupements ou des alliances, souvent le temps d'une élection, pour résister aux tentations hégémoniques du pouvoir.

Contrairement à cette logique, l'opposition burkinabè reste très éparpillée mais se singularise par une absence de stratégie de conquête du pouvoir. Ainsi, la fusion entre l'ADF et le RDA qui annonçait l'avènement d'un « poids lourd » s'est vite soldée par un arrimage au pouvoir; ce qui n'empêche pas le parti de revendiquer son appartenance à l'opposition. L'ambivalence ainsi créée contribue à renforcer l'idée selon laquelle l'opposition reste préoccupée uniquement par les postes ministériels et par conséquent, ne dénonce les pratiques du parti majoritaire que pour mieux se faire inviter. Cette confusion dessert l'opposition car elle désoriente les électeurs et renforce les convictions de l'impossibilité de l'alternance chez bon nombre d'entre eux. La situation des partis sankaristes illustre une autre facette de la faiblesse de l'opposition burkinabè : les tentatives d'union butent sur les égos personnels, de telle sorte que l'impression qui s'en dégage est que le seul point d'accord entre les responsables de l'opposition se limite à leur opposition au CDP.

## **B) Le clientélisme électoral**

Le développement de diverses pratiques clientélistes est aussi une manière d'exclure les autres formations de la compétition électorale ou du moins une manière de provoquer leur défaite. Ces partis se heurtent en effet à des coûts politiques rédhibitoires et à des contraintes cachées inhérents aux différentes pratiques du clientélisme qui traversent le « marché électoral ».

### **1) La réappropriation partisane des investissements publics**

Depuis le début des années 90, les pratiques clientélistes du pouvoir ont fini par convaincre les populations que la crédibilité d'un parti ou d'un candidat est fonction de sa capacité à satisfaire les attentes ou demandes de sa communauté (réfection de routes,

construction d'infrastructures, distribution d'argent, organisation de compétitions sportives, etc.) grâce à ses ressources personnelles. Cette manière de faire la politique ne contribue pas à l'éducation des électeurs mais à la promotion de la corruption électorale. De plus, elle pénalise les candidats les moins fortunés, en particulier ceux de l'opposition, au profit de ceux du parti au pouvoir qui disposent d'un certain capital économique et social. Pour leur part, les candidats/députés de l'opposition ou qui ne sont pas dans les réseaux du parti au pouvoir peuvent voir leurs requêtes difficilement examinées avec bienveillance par les potentiels bailleurs de fonds nationaux, de crainte d'effaroucher les responsables du parti majoritaire. C'est du moins ce que nous a affirmé un ancien député de l'opposition qui regrette que ses demandes d'intervention en faveur des habitants de sa circonscription adressées à des ministres ou responsables de l'administration se soient heurtées à des non-décisions, le but politique étant de priver les candidats de l'opposition d'arguments en termes de réalisations au moment du bilan de leur mandat. De même, une analyse de l'allocation spatiale des investissements publics serait utile pour corroborer l'hypothèse d'une discrimination ou de mesures de rétorsions contre les provinces ou communes qui auraient voté pour l'opposition. Les populations elles-mêmes semblent avoir intériorisé cette violence symbolique puisque l'un des arguments de campagne et des consignes de vote en faveur du parti au pouvoir données par les notables et fils des terroirs c'est celui du vote utile en faveur du développement des localités.

La confusion entre le parti majoritaire et l'État est entretenue par les candidats du parti majoritaire pendant les compétitions électorales. En effet, les investissements réalisés par l'État et même par les bailleurs de fonds, les différentes actions réalisées par l'État durant les années écoulées et ayant contribué à l'amélioration des conditions de vie de la population sont présentées comme l'œuvre du parti majoritaire. Cette manière de présenter les choses vise à exploiter un des principes de la vie sociale en milieu rural: l'obligation morale de réciprocité aux bienfaiteurs. En procédant ainsi, les candidats de la majorité contraignent moralement les électeurs ruraux à effectuer des votes de remboursement qui peuvent être pudiquement qualifiés de vote de remerciement ou de reconnaissance.

Les candidats du parti au pouvoir tendent à faire croire à la population, surtout rurale et analphabète, qu'en votant pour eux, ils multiplient leur chance d'avoir encore des dispensaires, des écoles, des barrages, l'éclairage, etc. Les candidats de l'opposition contribuent parfois à cette confusion en s'attaquant, même lors des élections locales, à la mauvaise gestion de Blaise Compaoré et son parti le CDP.

Pendant les périodes électorales, parallèlement à la revendication de la paternité des investissements de l'État, les candidats du parti majoritaire procèdent soit à des inaugurations d'infrastructures publiques, soit à des poses de premières pierres d'infrastructures (dont certaines ne verront pas probablement pas le jour). En résumé, *«certains candidats du CDP, à même d'influencer l'allocation spatiale des investissements de l'Etat ou disposant à tout le moins d'informations sur les projets d'investissements vont s'en approprier la paternité ou le mérite; à grand renfort de publicité. Il n'est guère surprenant d'ailleurs que le nombre d'inaugurations ou de démarrage de travaux publics ait connu un accroissement spectaculaire à la veille des élections»* (Loada, 1998 : 65).

## **2) Le clientélisme du terroir et les logiques communautaires**

Une des pratiques transversales à la classe politique reste l'ancrage des hommes politiques dans un terroir qui consiste pour chacun à mobiliser dans sa zone. Si en soi, cette

pratique permet de sélectionner les acteurs politiques ayant gardé des contacts avec «le terrain», elle s'accompagne par contre de possibilité de dérives qui aboutissent à un double filtrage. En milieu rural, la vie sociopolitique est réglée par la différenciation des lignages dans la gestion du village. Dans presque tous les cas, ceux qui y détiennent le pouvoir (politique ou religieux) l'assument au nom d'une légitimité historique (fondateur, conquérants, etc.). Le choix des représentants du village auprès de l'administration ou pour toute fonction depuis la période coloniale respectera ce principe qui se renforcera même avec la révolution où les CDR étaient pourtant censés s'opposer à l'aristocratie politique traditionnelle (Tallet. 1985). En d'autres termes, c'est dans la famille élargie des autorités coutumières que se recrutent les représentants des villages et toute autre candidature est perçue comme une défiance de l'autorité traditionnelle. De nos jours, le choix des candidats dans les villages et à l'échelle locale respecte ce principe. En définitive, le choix des candidats obéit à des critères officiels qui correspondent aux conceptions émiques (locales) de la représentation mais qui restent cependant contraires à l'esprit de la Constitution. Cette dernière pose le principe de l'égalité des citoyens, alors que les règles locales posent le principe de l'inégalité des citoyens comme condition de coexistence pacifique. Ainsi si sur l'étendue du territoire, tous les Burkinabè peuvent être électeurs, ils ne peuvent pas être candidats (non éligibles) partout sur le territoire. Ainsi la question « qui peut voter » doit être complétée par une autre qui remet en cause les fondements même de la démocratie : « qui peut être candidat? Et où? ».

La légitimation des candidats selon cette conception entraîne la mobilisation des réseaux communautaires pour gagner les élections, car le vote dans ce contexte n'est plus perçu comme l'expression d'une opinion individuelle mais plutôt comme le moyen de la réaffirmation des prérogatives d'un groupe primaire. Cette situation permet certes de nuancer les analyses qui parlent d'ethnicisme (car à l'échelle d'un même village ethniquement homogène, ce principe de discrimination reste d'actualité) mais légalise dans une certaine mesure les inégalités sociales secrétées par l'organisation sociale traditionnelle. Ainsi, comme l'affirment Bayart, Geshchière et Nyamnjoh (2001 : 187) « *même sur ce mode pacifique, la quête des origines devient vite délétère dans des sociétés profondément marquées par des flux migratoires du passé précolonial (...). Dès lors que l'histoire a été façonnée par la mobilité des hommes, l'utopie de l'autochtonie coupe dans le vif le corps social, (...) à l'échelle nationale selon des critères de nationalité, ou encore sur un mode plus pernicieux, à l'échelle locale* ».

### **3) La manipulation de la sécurité foncière : le bon vote contre la sécurité foncière**

Le Burkina Faso s'est caractérisé depuis longtemps par la mobilité de ses populations à la fois à l'intérieur qu'à l'extérieur du pays. Sur le plan interne, le courant migratoire s'est développé essentiellement à partir des provinces du centre et du nord vers celles de l'ouest. L'importance du flux migratoire a entraîné dans les zones d'accueil une modification de la composition ethnique ainsi qu'une prédominance numérique des migrants (voir à ce propos CONAPO 2006. Paré L. 1999. Drabo 1., 2000. Drabo 1 et Ilboudo F., 2000). En dépit de cette prédominance numérique, le contrôle politique des zones reste l'apanage des autochtones. Il convient de rappeler que l'installation des migrants, qui s'est faite en dehors de toute intervention administrative, a été facilitée par le tutorat, terme qui désigne l'organisation de l'accueil des étrangers dans les communautés villageoises d'une part et leur insertion socioéconomique à travers l'accès à la terre d'autre part. En contrepartie de l'accès à la terre

et de son insertion, il est attendu du migrant qu'il s'engage à respecter les us et coutumes de la communauté d'accueil, le devoir de réserve sur les questions politiques, et surtout l'obligation de soutenir son tuteur. Le respect de ce contrat moral confère au migrant un statut social dans le village (« *ce sont les étrangers de notre village* »), une sécurité foncière suffisante incluant la transmissibilité des droits fonciers à ses enfants. Par contre, le non respect de ces obligations entraînait des rappels gradués pouvant aller jusqu'à l'exclusion du village. Quelle que soit la durée du séjour, les enfants nés de parents migrants sont considérés comme des migrants donc des étrangers, soumis aux mêmes principes que leurs parents.

Comme précédemment développé, le choix des candidats en milieu rural se fait en fonction de la légitimité historique, ce qui aboutit au choix des enfants ou des parents des autorités coutumières. Dans le contexte des zones de forte colonisation agricole, le vote est une occasion pour les autochtones de réaffirmer leur autorité sur leurs étrangers par le contrôle des leviers des instances modernes locales, ce qui se traduit par des consignes de vote aux migrants. Compte tenu de l'assise géographique du parti majoritaire et des avantages qu'il offre, presque partout, les « meilleurs candidats » se retrouvent sur les listes du parti majoritaire. En cas de velléité d'autonomie ou d'indépendance des migrants pour le choix des candidats, il leur est rappelé le contrat moral dont les clauses stipulent le devoir de réserve, l'obligation de soutenir le tuteur, etc. Ce rappel s'accompagne généralement de quelques avertissements notamment la contestation des droits fonciers de certains migrants, voire des retraits purs et simples de champs de migrants. Ces avertissements suffisent souvent à faire passer le message. Ainsi, lors des élections législatives de 1997, certains migrants dans la zone cotonnière, originaires du Yatenga, avaient manifesté leur intention de voter pour les candidats du RDA. Ce choix condamnait certains candidats du CDP car les migrants y sont majoritaires. Les soutiens des candidats du CDP ont alors expliqué clairement que « *ceux qui voteront pour le RDA iront après les élections cultiver sur la peau de l'éléphant* ». Le message est généralement bien compris, car en milieu rural, les conflits fonciers se règlent, en dernière instance, chez le préfet que les populations considèrent comme le représentant du parti majoritaire. Dans le contexte de la forte pression foncière, beaucoup ne voudront pas courir le risque de faire retirer leur champ pour « *quelqu'un qui ne pourra rien faire pour vous puisqu'il ne peut même pas gagner les élections* »

#### **4) Le clientélisme de l'aristocratie traditionnelle : entre citoyen et sujet**

Entre 1983 et 1987, les autorités traditionnelles, qualifiées de « féodaux » et de forces rétrogrades par le pouvoir révolutionnaire avaient été combattues et écartées de la gestion des affaires publiques. A la faveur de la rectification intervenue le 15 octobre 1987, les nouvelles autorités ont adopté une attitude plus conciliante à leur égard. L'adoption de la Constitution de 1991 instituant les compétitions électorales pluralistes renforcera la position des autorités coutumières car elles deviendront les premiers alliés du parti au pouvoir.

En effet, en dépit des restrictions et de leur cantonnement depuis d'ailleurs bien avant la période révolutionnaire, les autorités traditionnelles ont gardé toute leur légitimité auprès des populations rurales et des couches urbaines populaires. Elles restent par conséquent très écoutées, contrairement aux autorités modernes qui ont auprès des paysans une légitimité très relative. En milieu rural, l'État moderne est une réalité lointaine dont les lois sont considérées comme de l'imposition et auxquelles on se soumet à défaut de mieux ou qu'on contourne (incivisme fiscal par exemple). Ainsi, la distance symbolique qui sépare le paysan

du représentant de l'État est tout aussi importante que la distance physique qui sépare son village de la capitale. Dans ce contexte, les autorités coutumières jouent un important rôle de lien, d'intermédiaire entre les couches rurales et l'État (voir à ce propos Mamdani. 2004).

Cette alliance exige des contreparties financières et matérielles substantielles qui font justement défaut aux partis de l'opposition. Outre ces contreparties, l'alliance avec le parti majoritaire permet aux autorités traditionnelles de renforcer leur pouvoir aux yeux de leurs sujets; ce qui explique le ralliement de la grande majorité des autorités traditionnelles au parti majoritaire qui est ici aussi confondu à l'État. Leur positionnement s'avère déterminant au détriment de ceux qu'ils n'ont pas choisis, dans la mesure où parfois l'opposition est interdite de manifestation sur le territoire de l'autorité traditionnelle. Ainsi comme le rapporte Jacob dans une étude sur les élections municipales de 2006 dans la province des Balé, *«dans les départements, les partis (...) qui s'opposent au CDP ne bénéficient d'aucune «entrée» dans les villages. Rejetés par les autorités locales, ils ne pourront y tenir aucune réunion, encore moins des meetings. Ils connaîtront en outre d'importantes difficultés pour recruter leurs candidats et compléter leurs listes »* (2006 :13).

L'implication des chefs traditionnels dans l'arène politique moderne soulève des problèmes de sens des rapports entre les gouvernants et gouvernés. En campagne, le candidat chef traditionnel s'adresse à des sujets qui, par leur vote, renouvelle le pacte de soumission à un ordre fondé sur l'inégalité des individus. Une fois élu avec l'onction populaire, le chef traditionnel est censé représenter des citoyens égaux en droit. Dans les localités où se présentent des chefs, quelle attitude peuvent adopter leurs adversaires sans mettre en cause la coexistence pacifique ? Les chefs candidats peuvent-ils accepter les joutes et les confrontations surtout si leurs adversaires sont considérés comme des serviles ?

### **5) Le contrôle du « genre » : la disqualification de l'opposition par la promotion du genre**

L'organisation sociale des sociétés africaines assigne à la femme le rôle de «gérante des choses de l'intérieur» et à ce titre, elle est exclue de la participation directe à la gestion de la chose publique. Cependant, la société lui reconnaît le rôle de conseillère de son homme à condition que cette action se fasse dans une totale discrétion. C'est pourquoi d'ailleurs le dicton *«la nuit porte conseil»* n'est pas destiné aux célibataires. A cette organisation se grefferont des préjugés sur l'absence de discernement des femmes, leur incapacité à traiter rigoureusement les questions stratégiques ou même leur nature émotive qui constitue autant de «handicaps naturels». Enfin, dans les sociétés exogamiques, la femme est partout comme une étrangère : aussi bien dans sa famille de naissance qu'elle est destinée à quitter que dans sa famille d'alliance par le mariage où elle est tenue à l'écart, car pouvant partir en cas de divorce. En définitive la situation de la femme dans la gestion des affaires publiques se caractérise par une exclusion, ou au mieux, par une «invisibilisation» parfaite. La conséquence logique de cette situation est la moindre implication des jeunes filles dans le militantisme, et même celles qui s'y risquent sont souvent confinées aux tâches subalternes ou domestiques (courses, cuisines, lessives, etc.). Rares sont celles qui échappent à ce fatalisme, car très peu d'hommes acceptent se soumettre à l'autorité d'une femme. Le premier problème du genre en politique reste donc l'insuffisance quantitative de femmes rompues aux débats politiques et aux subtilités de la gestion des Hommes et de la chose publique. Il convient de rappeler qu'il ne s'agit pas de femmes diplômées, car la possession de haut diplôme est parfaitement compatible avec un analphabétisme politique chronique.

La promotion du genre se pose différemment dans les partis politiques. Mais, d'une manière générale, elle épouse la dichotomie qui caractérise l'opposition et la majorité : tandis que les partis de l'opposition éprouvent des difficultés à recruter des femmes politiques de haut niveau, le CDP a par contre parfois l'embarras du choix. Depuis la révolution d'août 1983, des politiques volontaristes ont été développées par l'élite dirigeante révolutionnaire et post-révolutionnaire pour promouvoir la femme aussi bien sur le plan économique, politique et social. Cela s'est traduit non seulement par l'adoption de nombreux instruments juridiques tant au plan national qu'au plan international, mais aussi par la mise en place de plusieurs institutions et mécanismes de promotion, parmi lesquels on peut citer le ministère de la promotion de la Femme et ses démembrements dans les régions, le Fonds d'appui aux activités rémunératrices des femmes, le Forum sur les femmes présidé par le Président du Faso, etc. L'enjeu n'est pas seulement la promotion du développement ou de la Femme: il aussi politique et électoral. En effet, les femmes qui constituent plus de la moitié de la population constituent un enjeu électoral important. Dans ce contexte, la tentation est forte d'utiliser les instruments mis en place pour promouvoir la femme à des fins électorales. Il suffit pour s'en convaincre de se référer aux querelles de leadership ayant opposé cette année deux factions de la section CDP à Bobo-Dioulasso à la faveur de la mise en place de la coordination provinciale des femmes dans cette localité. Plus récemment, la bruyante célébration au début du mois de juin 2009 par le parti au pouvoir de l'adoption de la loi n°010-2009/AN du 16 avril 2009 portant fixation de quotas aux élections législatives et aux élections municipales au Burkina Faso a été perçue comme une tentative de récupération politique de cette loi.

L'adoption de la loi sur les quotas permet en effet au CDP de se façonner une image de parti moderne (car mathématiquement, il peut respecter le quota) et faire des partis de l'opposition des structures machistes, d'autant que plusieurs d'entre eux se sont opposés à l'adoption de la loi qui risque, selon eux de les pénaliser, dans la mesure où les femmes ont peur de militer dans l'opposition. Le principe du quota a certes permis juridiquement de régler la question du genre. Mais il n'en demeure pas moins une question épineuse. Si la mise en œuvre de la loi sur les quotas ne s'accompagne pas d'actions de sensibilisation de l'opinion et de renforcement des capacités des femmes recrutées, les partis politiques, surtout le parti majoritaire, risquent de susciter des comportements d'insubordination comme l'ont montré certaines localités lors des dernières élections municipales. En effet, comme l'a rapporté Jacob (2006 : 16) *« dans la ville de Boromo, les cadres locaux du CDP ont refusé catégoriquement de faire de la place pour des candidatures féminines, et ceux malgré les délégations venues spécialement de Ouagadougou pour les sermonner »*.

### **3) La règle de la fraude électorale**

Qu'est-ce que la fraude électorale ? La fraude électorale est un phénomène difficile à définir et à saisir. Pour les juristes, elle se définit comme « une violation de la législation électorale » (Poirmeur et Mazet, 1999 :52). Certains auteurs jugent la définition juridique de la fraude électorale trop restrictive et plaident pour une approche plus extensive. Dans cette optique, on peut appréhender plus largement les fraudes électorales comme des « manœuvres qui visent sciemment à porter atteinte à la « liberté de sincérité du vote », c'est-à-dire les actes délibérément accomplis dans le but d'orienter ou d'altérer les résultats d'une opération électorale » (Poirmeur et Mazet, 1999 :52). Mais une telle définition extensive comporte des inconvénients dont le principal est de ne pas distinguer la fraude de la corruption électorale. Par exemple, la distribution de biens ou de service de nature diverses ne constitue-t-elle pas



un acte délibéré de candidats visant à orienter ou altérer les résultats du vote ? La fraude électorale, en tant que règle pragmatique du jeu politique est pratiquée secrètement ou ouvertement. Elle est rarement assumée ou reconnue par ses acteurs même lorsqu'elle est avérée. Le fraudeur, c'est toujours l'autre.

Au Burkina Faso, selon certains témoignages, l'administration coloniale pratiquait la fraude électorale en vue de favoriser les partis les plus accommodants. La pratique de la fraude a aussi caractérisé les élections organisées sous l'Etat post-colonial, de la 1<sup>e</sup> République à nos jours, en passant par les régimes constitutionnels de la 2<sup>e</sup> et de la 3<sup>e</sup> Républiques considérés pourtant comme des exemples de régimes démocratiques. Même sous la fameuse élection présidentielle de 1978 qui a mis en ballotage le président sortant le général Lamizana, la fraude était présente, si l'on en croit le vainqueur du 2<sup>e</sup> tour de cette élection. On peut donc dire que la fraude est consubstantielle aux élections, et qu'elle fait partie du jeu politique. Mais il semble que c'est avec l'avènement de la 4<sup>e</sup> République en 1991 qu'elle a pris une ampleur inégalée, au point où presque toutes les élections organisées sont émaillées de dénonciations de pratiques frauduleuses, en dépit de la présence des observateurs dans les différents bureaux de vote. Pour beaucoup de dignitaires du pouvoir en place, le jeu démocratique est parfaitement compatible avec les abus de positions dominantes. Pourquoi se gêner ? Pour paraphraser Olivier Ihl, la compétition électorale s'apparente à « un jeu délibéré sur les règles par lequel transgressant les dispositions légales mais en paraissant agir dans les formes, les acteurs de la compétition s'efforcent de surmonter son incertitude et, partant, d'en maîtriser l'issue » (Poirmeur et Mazet, 1999 :88). Dans ce contexte, frauder, corrompre n'est pas perçu comme une transgression. De surcroît, frauder, corrompre sans se faire prendre, c'est avoir du métier, c'est faire montre d'un certain savoir-faire politique. La fraude électorale, l'achat des voix, la clientélisation des autorités traditionnelles et religieuses, l'utilisation des biens de l'Etat, le recours au personnel de l'appareil d'Etat, en particulier de l'administration territoriale, les manipulations des institutions électorales à travers l'infiltration de militants zélés dans les démembrements de la CENI et des bureaux de vote deviennent alors des stratégies parfaitement légitimes de mobilisation de l'électorat, de conquête et de conservation de trophées électoraux.

A la faveur des législatives de 2007, le parti majoritaire, le CDP et l'ADF/RDA, un parti qui se réclame de l'opposition et du président Blaise Compaoré qu'il a soutenu à la présidentielle de 2005, se sont accusés mutuellement de fraude, notamment à Ouahigouya. Des cas de fraudes ont été également notés dans la ville de Bobo-Dioulasso et à Ouahigouya où des fraudeurs ont été pris en flagrant délit.

La lutte contre ce phénomène est régulièrement inscrite sur l'agenda politique. Elle alimente le discours revendicatif des partis politiques de l'opposition et d'une partie de la société civile. Convaincus que la fraude vicie la compétition électorale, ces acteurs plaident, avec plus ou moins de succès pour une amélioration de la transparence et du contrôle des scrutins. Sur ce plan, le Burkina Faso a enregistré un certain nombre de progrès en matière de transparence électorale. Il faut cependant reconnaître que ces progrès n'ont pas pour autant débouché sur une compétition électorale saine. La fraude n'en demeure pas moins en effet une règle pragmatique du jeu électoral. En effet, si on fait abstraction de la dimension morale de la fraude pour s'appesantir sur sa dimension politique, on peut constater, à la suite d'Olivier Ihl, l'existence dans de nombreux pays d'une « prime à la fraude », laquelle constitue, sous certaines conditions, « une stratégie parfaitement viable de conquête ou préservation d'un mandat » (Poirmeur et Mazet, 1999 :52). D'ailleurs, en vertu de la théorie dite de « l'irrégularité déterminante », les fraudes ne sont pas toutes sanctionnées. Elles ne le sont que si elles sont de nature à vicier l'issue de la compétition électorale. Autrement dit,

« certaines fraudes électorales sont admises, tolérées, ou du moins ne sont pas sanctionnées, et la « régularité » d'une élection ne signifie pas qu'elle a été loyale mais que « le déroulement du vote a arboré les signes requis de conformité à la règle » (Ibid : 54). Par ailleurs, dans certaines démocraties comme la France, le corps électoral lui-même tend à réélire les « fraudeurs » sanctionnés par les juges ; ce qui tend à montrer sa tolérance envers le phénomène et à accréditer l'idée que le recours aux pratiques frauduleuses peut s'avérer politiquement payant.

### a. La typologie des fraudes

Si certaines fraudes se préparent en amont du vote, d'autres par contre se jouent le jour des élections, c'est le cas du bourrage des urnes et du trafic d'influence. Théoriquement, ces pratiques auraient pu être combattues par la présence des représentants des différents partis politiques dans les bureaux de vote le jour des élections. Dans la pratique, beaucoup de partis de l'opposition n'appliquent pas ce droit de contrôle, car *« beaucoup de partis manquent de militants prêts à sacrifier une journée de repos sans contrepartie. Et là où les militants existent, mais en nombre insuffisants, les partis de l'opposition n'ont pas pu nouer les alliances qui leur auraient permis de contrôler un maximum de bureaux de vote »* (Loada. 2006 : 35-36). Les possibilités de la fraude en milieu rural sont également renforcées par les membres des bureaux de vote dont la neutralité peut être remise en cause par les récompenses.

La fraude électorale se présente sous trois formes : la manipulation des listes électorales, les votes multiples et la falsification des résultats. Pour manipuler les listes électorales, les acteurs politiques bien structurés et bien nantis vont infiltrer l'administration électorale par son échelon le plus bas : les agents recenseurs ou distributeurs de cartes et au niveau des membres de bureau de vote. En fait, certains agents sont soudoyés pour accomplir avec complaisance leur mission. Ces agents recensent consciencieusement sur leur liste des absents ou des décédés. « Les cartes de famille ou des extraits qui nous été présentés renvoyaient parfois à des individus qui ont, soit quitté depuis longtemps le village, soit ne sont plus. Le problème est qu'à la formation, on nous a dit de recenser tous ceux qui, sur une carte de famille ont atteint l'âge de voter mais aussi le nom de tout extrait indiquant que la personne a au moins dix huit ans. Le président de la CEPI, lors de son passage a eu même à dire que cela n'était pas notre affaire parce qu'il y a à Ouagadougou des machines qui s'occupent de ça »<sup>165</sup>. Conscients de cette faiblesse ou de la volonté de la CENI d'inscrire un maximum d'électeurs sur les listes électorales, les compétiteurs vont procéder à des « retraits d'extraits d'acte de naissance dans les écoles pour les inscriptions fictives »<sup>166</sup>. A cette étape, l'astuce consiste à faire écrire sur les listes électorales, le maximum de personnes fictives avec des pièces d'identification différentes. En fait, on vient inscrire d'abord des électeurs avec des cartes ou livrets de famille non fiables parce que jamais actualisées, si on sait que la majorité des Burkinabè n'ont pas l'habitude de déclarer les décès à l'administration publique, elle-même n'ayant pas la maîtrise statistique de la mobilité interne et internationale de ses populations. Ensuite, on revient réinscrire les mêmes personnes avec des extraits. Ainsi on se trouve dans de cas d'inscriptions multiples. Au moment du retrait des cartes d'électeurs, on se présente avec les mêmes pièces qu'on a utilisées à l'inscription pour retirer les cartes. C'est

<sup>165</sup> Cf. Entretien réalisé à Ouahigouya le 30 / 05 / 2007 avec un agent recenseur et distributeur de carte de village de Youba mais domicilié à Ouahigouya.

<sup>166</sup> Cf. Entretien réalisé à Ouahigouya avec le premier de liste de l'UNIR/MS du Yatenga aux 1 législatives de 2007.

précisément à ce niveau que se joue le jeu, parce qu'avec la complaisance ou la complicité de certains agents distributeurs qu'on aurait placés, on récupère les cartes des absents et de tous ceux qui ne se sont pas encore présentés. On procède maintenant soit à la fabrication d'extraits de naissance y correspondant pour favoriser les votes multiples soit à la destruction des cartes de tous ceux soupçonnés d'être proches des adversaires afin de les empêcher de voter. A ces derniers qui, généralement viennent à la dernière minutes pour retirer leur carte, ces agents infiltrés ou corrompus leur disent tout simplement qu'«on n'a pas fabriqué ta carte» ou «c'est à Ouagadougou que ta carte a dû se perdre ou rester». Même s'il peut y avoir des erreurs matérielles de fabrication de cartes malgré le fait que les cartes sont imprimées en fonction du lien informatique entre le logiciel du fichier des listes et le logiciel d'impression, il faut cependant reconnaître que dans beaucoup de cas, il s'est agi de vols de cartes qui sont commercialisées après. Pour un président de bureau de vote, «cela est dû au fait que les politiciens connaissent les agents distributeurs qui sont presque toujours les mêmes à toutes les élections.»<sup>167</sup>. Selon le rapport du MBEJUS «les politiciens ont dépossédé certains agents de leurs cartes pour faire le travail à leur place comme ce fut le cas à Bamako dans la Bougouriba. La conséquence est que beaucoup d'électeurs, pourtant régulièrement inscrits n'ont pu retrouver leurs cartes»<sup>168</sup> ou que cela a permis à des individus non inscrits de pouvoir voter avec la fabrication de pièces non authentiques. Comme l'a reconnu le président de la CENI «des hommes politiques mal intentionnés soudoient [des agents distributeurs] et récupèrent les cartes à d'autres fins... Ainsi, des cartes d'électeurs ont été détournées pour d'autres personnes qui n'étaient même pas inscrits, sous réserves qu'on aille fabriquer des pièces fictives qui correspondent à ces cartes – là»<sup>169</sup>. Une autre variante consiste à acheter des cartes appartenant à des électeurs préalablement identifiés comme électeurs potentiels des partis adverses.

Les votes multiples constituent un second type de fraude électorale. C'est une pratique courante depuis les élections présidentielles de 1991. Elle consiste à faire voter un citoyen plus d'une fois, ce qui est contraire au principe «un électeur, une voix.» Selon un membre du clergé du Yatenga, au cours des législatives de Mai 2007, «le jour du scrutin, on a donné de l'argent aux gens pour qu'ils puissent voter plusieurs fois». C'est ce qui explique en partie le «convoyage» d'électeurs dit professionnels, de bureau de vote en bureau de vote ou de localité en localité surtout des centres urbains ou émergents vers les zones rurales. Sous cette dernière configuration, ce sont essentiellement les élèves et étudiants qui sont utilisés à ces fins. A ces législatives de mai 2007, dans les bureaux de vote «monocolores» où les membres du bureau et les délégués se confondent aux militants d'un seul et même parti, la vigilance n'a pas été de rigueur et cela s'est traduit par des incohérences de chiffres sur les procès verbaux donnant lieu parfois à des invalidations de résultats. Ces votes multiples ne peuvent s'opérer qu'avec la complicité des membres des bureaux de vote.

Enfin la falsification des résultats constitue une troisième catégorie de fraudes électorales. Selon Bazié J (2006), dont les travaux ont porté sur la perception de la participation des populations dans le développement local, certains membres des bureaux de vote reçoivent des consignes de bourrage des urnes en contrepartie de récompenses financières. Les négociations peuvent se mener la veille ou le jour du vote de manière

---

<sup>167</sup> Cf. Entretien réalisé le 28 /06/2007 avec un président de bureau de vote à Bobo-Dioulasso

<sup>168</sup> Cf. Déclaration liminaire de la conférence de presse du 17 Mai 2007, in L'Observateur Paalga n°6889 du 21 / 05 /2007 ; p. 10.

<sup>169</sup> Cf. Entretien du 11/ 06 /2007.

discrète. Ces pratiques ne sont pas dénoncées car les partis de l'opposition n'ont pas toujours de représentants dans les bureaux de vote le jour des élections. Il arrive même que la présence des militants de l'opposition dans les bureaux n'empêche pas la fraude. Selon un ancien conseiller municipal du CDP dans le Kadiogo « *lors des élections municipales passées, il y avait des militants de l'opposition comme observateurs dans notre zone. Lorsqu'il a fallu se restaurer, nos militant sont partis à tour de rôle; comme les autres ne portaient pas manger, on a essayé de comprendre et ils nous ont dit qu'ils attendent qu'on leur apporte à manger. Au bout d'un certain temps comme rien ne venait nous on s'est concerté et on leur a proposé d'aller manger à notre compte; de toute façon on est des anciens camarades parce que sous la révolution on était ensemble, et en plus on a grandi ensemble dans le même quartier. Ils ont accepté et un des nôtres les a amenés dans un restaurant assez éloigné; on a eu le temps de faire ce qu'on voulait et proprement. Donc on a fait d'une pierre deux coups: faire ce qu'on voulait et montrer à tout le monde qu'on est humain.*

*Mais et le président du bureau du vote et son équipe?*

*Ce sont des anciens camarades, on était tous des CDR sous la révolution....».*

Toujours avec la complicité de membres de bureaux de vote, des leaders politiques arrivent à modifier des résultats de votes sur les procès verbaux en faveur de leurs candidats ou parti. Il s'agit essentiellement de créer un déséquilibre à l'avantage de leurs candidats ou de faire en sorte que des résultats ne se soient pas pris en compte. Pour cela, deux techniques ont été utilisées. D'une part, on fait du faux sciemment avec le secret espoir qu'il soit découvert par les instances habilitées à valider les élections. Par exemple en remplissant intentionnellement mal les procès-verbaux qui se traduisent par des incohérences flagrantes des chiffres, des manques de signature, des dépouillements clandestins comme fut le cas dans la commune de Poa dans la province du Boulkièmdé au Centre-Ouest<sup>170</sup>. Et d'autre part, les enveloppes contenant les résultats de bureaux de vote sont détournées et ne parviennent pas soit à la CENI soit au Conseil Constitutionnel. Bref, tout ce qui est nécessaire à l'invalidation de résultats. Ces pratiques sont d'autant plus facile à opérer que les délégués des partis politiques sont souvent absents des bureaux de vote ou ne représentent qu'un seul parti, en l'occurrence celui au profit duquel la fraude est organisée.

Au total, l'observation des élections législatives du 6 mai 2007 a permis de dresser les pratiques frauduleuses suivantes :

- Délivrance frauduleuse des pièces d'état civil en vue de favoriser des inscriptions et votes multiples, sous divers noms ; ce qui suppose, entre autres, l'utilisation d'une encre non indélébile ou l'invention de techniques pour effacer l'encre censée être indélébile
- le retrait frauduleux et la destruction des cartes d'électeurs appartenant aux militants des partis adverses préalablement identifiés ; ce qui suppose la complicité des agents distributeurs des cartes d'électeur
- l'achat des cartes d'électeurs appartenant aux militants du parti politique adverse
- le tripatouillage des bulletins de vote pendant le dépouillement et le rajout de noms fictifs d'électeurs suivi du bourrage des urnes, avec la complicité des membres des bureaux de vote, qui sont souvent des militants d'un parti ; d'autant que les

---

<sup>170</sup> Cf. les motifs d'invalidation de résultats de certains bureaux de vote des dernières élections par le Conseil Constitutionnel, in L'Observateur Paalga n°6895 du 29 Mai 2007, p.3

représentants des autres partis politiques sont souvent absents des bureaux de vote pendant le dépouillement.

- Achat de voix, avant, pendant les élections et souvent devant les bureaux de vote.
- Pressions, violences morales et physiques exercées par des notables sur les électeurs.

### **b. Les fondements de la fraude**

La fraude, ou du moins son ampleur, dépend de plusieurs facteurs. Au niveau du contexte politique, la nature du régime et du système de partis politiques peut favoriser la fraude. Dans un régime autoritaire à parti dominant, la fraude vise à perpétuer la domination ou l'hégémonie du parti au pouvoir. Comme l'affirme M. Izdine Touré représentant un parti politique de l'opposition dans l'hebdomadaire *San Finna N°413 du 14 au 20 Mai 2007*, la fraude est un moyen de « sortir du jeu politique, de faire disparaître de la scène politique certains partis réputés un peu trop radicaux dans leurs prises de position ». Ainsi, les partis de l'opposition dite radicale peuvent être éliminés de la représentation nationale en raison de la gêne qu'ils constituent pour le pouvoir.

Le recours à la fraude peut aussi être une décision individuelle. Certains leaders politiques ou candidats peuvent y recourir pour des raisons personnelles : éliminer un adversaire politique, même s'il est issu du même parti, ou par manque d'assurance personnelle ou simplement par manque d'assise populaire.

La fraude est aussi favorisée par la prégnance du clientélisme et de la corruption électorale. Dans un système où les relations entre partis et hommes politiques d'une part et les citoyens et électeurs d'autre part s'articulent autour du clientélisme, dans un système électoral dominé par des redistributions clientélistes et l'achat de voix, la fraude apparaît comme une banalité. Elle fait partie du jeu politique et ne scandalise qu'une minorité d'observateurs. Elle est en tout cas utile pour un système de patronage aux prises avec de nombreux dépendants et fidèles qui se réclament de lui et qui sont en quête ou en attente de positions stratégiques pour accéder aux ressources de l'Etat.

Sur le plan socio-économique, l'analphabétisme et la paupérisation des populations contribuent énormément à l'expansion de la fraude électorale dans les pays africains par l'indifférence qu'ils suscitent chez les électeurs. L'ampleur de la fraude électorale dépend de la tolérance (ou du seuil de tolérance) dont elle bénéficie dans un pays donné. Dans une société où celle-ci est acceptée par la population (soit par impuissance ou par tradition), elle aura tendance à s'institutionnaliser ou du moins à se généraliser. L'électeur qui considère que son avenir n'est pas en jeu dans les scrutins électoraux qui s'apparentent à un marché de dupes entre politiciens plus préoccupés de leur propre bien-être que celui de la population est indifférent à la pratique de la fraude. Par contre, dans une société où elle est majoritairement désapprouvée parce que l'élection a un impact réel sur la vie des électeurs, elle se développe de manière modérée.

Sur le plan institutionnel, les imperfections des mécanismes électoraux et la non-maîtrise de la technique électorale, les failles du droit électoral, la faiblesse institutionnelle et le manque d'indépendance politique du juge électoral et des organismes en charge des élections dans un contexte politique autoritaire et clientéliste engendrent de nombreuses possibilités de fraude électorale dans nos pays.

Au total, la fraude fait partie du jeu électoral et les raisons d'y recourir sont nombreuses. Qu'ils soient de la majorité ou de l'opposition, les acteurs y recourent en fonction de leurs moyens et des opportunités. En pratique, c'est celui qui en a le plus de

moyens qui fraude le plus. Tout l'art consiste à ne pas se faire épingler ni par les observateurs ni par le juge électoral. Dans ce contexte, pour pratiquer certaines fraudes, bénéficiaire de l'impunité ou de la complicité des institutions électorales, la maîtrise de l'appareil d'Etat devient un atout, atout dont ne disposent pas les partis d'opposition (par exemple, pour la délivrance de faux documents d'état civil)<sup>171</sup>. Enfin, l'ampleur de la fraude est liée à la conjoncture politique : dans un climat de sortie de crise les acteurs sont moins tentés de recourir à la fraude pour ne pas alimenter davantage la contestation. L'ampleur de la fraude est liée aussi à la compétition interne au pouvoir. Même au temps du parti unique, la fraude n'était pas rare. Aujourd'hui, dans les partis dominants, les chefs de factions internes, les partis de la « mouvance présidentielle » y recourent dans les rivalités internes pour mieux se positionner aux yeux du Président comme le collaborateur le plus loyal et le plus zélé ainsi que dans le partage des ressources et des postes de l'appareil d'Etat. Compte tenu de cette compétition entre factions internes du parti dominant, la fraude apparaît comme un mécanisme de régulation de cette compétition. La fraude peut avoir pour but d'empêcher l'adversaire politique d'accéder à l'Etat. Entre camarades d'un même parti, elle peut être utilisée pour réduire la part du rival à la portion congrue. L'ampleur de la fraude est enfin liée aux règles du jeu électoral. Quand ces règles sont équitables et consensuelles pour les acteurs, la fraude est réduite à sa plus simple expression. S'agissant du juge électoral, il n'intervient que pour sanctionner juridiquement le rapport de force, pas pour le modifier car il participe également au jeu de la fraude. Les responsables, agents, administrateurs et observateurs électoraux pour leur part n'échappent pas aux tentatives de manipulations. Certains d'entre eux sont désignés frauduleusement, de manière clientéliste ou sont corrompus, et sont par conséquent mal placés pour lutter contre la fraude

#### **4) La règle de la corruption électorale**

On a souligné à satiété le fait que le juge électoral ne sanctionne pas toutes les irrégularités, mais « les plus graves », conformément à la théorie de l'irrégularité déterminante. D'ailleurs, le code électoral ne sanctionne pas tous « les actes délibérément accomplis dans le but d'orienter ou d'altérer les résultats d'une opération électorale » (O. Ihl). Il en va ainsi des actes de corruption électorale qui ont une influence déterminante sur l'issue de la compétition sans pour autant constituer nécessairement une infraction au code électoral burkinabè.

Avec l'amélioration des dispositifs organisationnels, de contrôle et de surveillance des élections, les possibilités de fraudes électorales s'amenuisent, conduisant les acteurs à recourir, à inventer certes d'autres techniques de fraudes plus sophistiquées, mais aussi à recourir à d'autres pratiques non sanctionnées telles que la corruption électorale. Ainsi, le code électoral, même complété par les dispositions du code pénal, tend à ignorer le phénomène de la corruption électorale pourtant de nature à orienter ou altérer les résultats des élections.

La corruption, au sens étroit consiste en « l'achat » et/ou en la « vente » des voix des électeurs. Cet échange peut s'opérer de manière active ou passive, que ce soit au niveau des partis/candidats ou des électeurs et n'implique pas nécessairement l'utilisation de numéraires ou de biens matériels. Plus largement, on peut définir la corruption électorale comme une « manipulation illégitime des préférences des électeurs ». La corruption électorale se manifeste à des niveaux variés :

---

<sup>171</sup> En dehors de quelques rares communes rurales tombées dans l'escarcelle de l'opposition

- en amont des élections: Elle s'exerce soit au moment de la confection des listes électorales (inscriptions frauduleuses résultant de corruption), soit durant la période précédant les élections (manipulations des listes déjà confectionnées). La corruption électorale en amont est plus discrète et plus efficace car les contrôles sont inexistantes ou inefficaces ;
- en aval des élections : elle peut consister en des manœuvres diverses pour s'assurer que le choix de l'électeur sera véritablement fonction du gain de la corruption (par exemple à travers les achats de vote).

En réalité, elle peut prendre plusieurs formes :

- la manipulation des électeurs : la corruption s'exerce sur l'électeur soit directement, soit indirectement par l'intermédiaire d'autres acteurs (notables ou parents) qui sont souvent des vecteurs efficaces : d'abord, parce que les intermédiaires sont souvent des acteurs influents ; ensuite, l'intercession a un effet multiplicateur en termes de suffrages dans la mesure où la pression corruptive s'exerce sur un groupe plus ou moins important ;
- la manipulation des procédures et l'infiltration des structures administratives : c'est la corruption des organismes chargés du processus électoral (de la commission électorale aux bureaux de vote en passant les démembrements de la commission et les agents recenseurs) pour bénéficier d'une certaine partialité ou complicité.

La corruption électorale fait intervenir plusieurs catégories d'acteurs :

- les candidats et les partis politiques : ce sont ceux qui usent et bénéficient de la corruption électorale. Ils en prennent l'initiative individuellement ou par l'intermédiaire du parti. Au delà des initiatives individuelles, des partis politiques peuvent en effet soutenir ou même « institutionnaliser » la corruption électorale comme un instrument de conquête du pouvoir ;
- les électeurs : ils en sont la victime car c'est leur volonté qui est viciée. La contrepartie immédiate qu'ils tirent de la corruption (gain de la corruption) est le fruit de l'aliénation de leur liberté et de leur citoyenneté ; mais les électeurs peuvent aussi être des acteurs en ce sens qu'ils recherchent plus ou moins activement des rétributions en échange de leur vote.

En dehors de toute élection, la corruption électorale est un système qu'il faut entretenir même en l'absence de convocation du corps électoral. Elle s'opère au Burkina Faso en amont et en aval du scrutin, à travers la redistribution clientéliste de biens et de services. L'analyse de la vie politique dans bon nombre de pays africains comme le Burkina montre que le don, qu'il soit en nature, en espèces ou symboliques, est un élément important de la communication politique. Aussi bien les partis politiques de l'opposition que ceux de la majorité ne manquent pas de recourir à ce moyen de communication qui n'est du reste pas l'apanage des hommes politiques. Même les associations et leaders de la société civile en mal de notoriété s'adonnent à ces pratiques. Le don, quelle que soit sa nature, a pour fonction principale de renforcer les liens qui font vivre le corps social. De l'importance du don dépendent, en tout cas, l'impact et l'impression qu'il laissera sur les esprits, nonobstant les précautions d'usage qu'impose la courtoisie traditionnelle. Les dons matériels peuvent être variés : l'or, l'argent, le bétail, les céréales, les bijoux, les tissus...(Sakandé).

En période pré électorale, les dons circulent des villes vers les campagnes. Ce sont les communautés villageoises qui sont la cible de cette pré campagne et, parmi ces communautés, les individus ou groupes les plus influents. On peut signaler que la ville n'est pas totalement

absente de ces va-et-vient. En effet, ce sont des personnes relais vivant en ville qui établissent régulièrement le lien entre les états-majors des partis politiques et les personnes ressources villageoises, qui négocient les rendez-vous et participent à l'établissement des calendriers de rencontres. Le vêtement (T-shirts, boubous, pagnes, casquettes, etc.), le sport (football, course cycliste, la lutte, etc.), la fête (cérémonies profanes et sacrées)... constituent des moyens de communication. Le but, c'est de faire en sorte que le candidat un tel ou tel autre ait d'abord gain de cause auprès des populations, et qu'ensuite celles-ci se décident à voter pour lui.

En période électorale, c'est-à-dire la période couvrant la campagne légale, les partis politiques et candidats ciblent en particulier l'électorat urbain. Sachant que le monde rural a déjà été par eux travaillé, conditionné, les partis ou formations politiques les mieux organisés jettent leur dévolu sur les populations urbaines. Les leaders de la majorité et de l'opposition les mieux avertis savent que les quelques jours de campagne légale censés intéresser tout le corps électoral sont en réalité réservés aux citadins qui peuvent facilement avoir accès à la télévision, aux radios, aux meetings, aux conférences, aux débats... Ceux à qui manque le réflexe de cette équation et ses variables - une campagne officieuse pour le village et une campagne officielle pour la ville - ratent chaque fois le coche et arrivent toujours trop tard au festin des urnes (Sakandé).

L'utilisation des moyens financiers et matériels inclue progressivement le monnayage du vote que les analystes et politistes ont qualifié de « politique du ventre ». Moins que l'importance ou la quantité, c'est l'intention qui caractérise la corruption, notamment le monnayage du vote (ou sa voix) contre l'acceptation d'un cadeau offert avant l'élection, et ce, quelle que soit la nature ou l'importance du cadeau. C'est ce qui autorise à parler d'achat de voix. Dans cette acception, tous les partis politiques pratiquent la corruption, la différence entre eux se situe au niveau des moyens dont chacun dispose pour sa campagne. Or dans ce sens, le parti au pouvoir reste le plus nanti pour diverses raisons (contrôle des caisses et des leviers de l'État, importance des réseaux tissés avec les milieux économiques aussi bien internes qu'internationaux). À titre d'illustration, selon les chiffres officiels, le budget de la campagne du candidat de la majorité, Monsieur Blaise Compaoré se chiffrait approximativement à 980 millions de francs CFA contre environ 16 millions pour son concurrent direct, Me Stanislas Benewendé Sankara, candidat de l'UNIR/MS. Cette différence des moyens s'est traduite dans la réalité par des capacités «d'inondation» disproportionnées.

Ainsi, dans les quartiers périphériques, les représentants des candidats proposent des sommes comprises généralement entre 1000 et 2000 FCFA à ceux qui voteront pour leur candidat. Avant l'adoption du bulletin unique, la preuve du bon vote consistait à remettre aux donateurs les bulletins des autres candidats. Avec l'adoption du bulletin unique qui supprime cette possibilité de vérification, les acteurs de la corruption jouent paradoxalement sur les valeurs morales, notamment le respect de la parole donnée. La corruption touche toutes les catégories sociales. Ainsi comme le rapporte Kologo (p.5) *«lors des élections municipales de 2006, au secteur 17 de la ville (Ouagadougou) (...) le parti majoritaire a déposé tôt le matin, un lot de sacs de riz devant la mosquée, et ce, avec l'accord des dignitaires religieux»*.

En dépit du caractère incivique de la pratique, celle-ci a pris une ampleur considérable jusqu'à paraître comme partie intégrante des élections, voire normale, au Burkina Faso en particulier et les pays de la sous région en général. Empêcher la corruption en tant que pratique déloyale devrait constituer un objectif fondamental de tout système de réglementation des partis politiques et des candidats. Mais le législateur burkinabè ne semble



guère préoccupé par cet objectif. Bien souvent, tout se passe comme s'il légiférait en laissant sciemment de côté ce phénomène.

Si initialement, l'achat des votes a été introduit par les partis politiques, le principe du monnayage du vote est actuellement revendiqué par les électeurs. On peut inscrire le développement de ce phénomène dans le mouvement global de la monétarisation des relations sociales en Afrique noire comme l'a décrit Olivier de Sardan (1996) sans pourtant l'y réduire. En effet, l'ampleur du phénomène traduit d'abord une certaine perception des postes électifs que les populations perçoivent comme «des postes juteux» qui permettent aux élus d'accéder aux ressources de l'Etat. Le changement des conditions de vie des élus, après les élections, contribue à entretenir cette idée. Ensuite, les populations sont habituées aux promesses non tenues des hommes politiques mais aussi le peu de contact que beaucoup d'entre eux conservent avec leur électorat après les élections. Selon un habitant de la province du Ziro, enquêté dans le cadre des agro – businessmen, « *«ces gens là (...) viennent, vous leur parlez de vos problèmes, ils font semblant de vous écouter, ils vous donnent quelques cadeaux et là ils obtiennent ce qu'ils sont venus chercher et après ils passent dans les voitures qui vous mettent la poussière. Ils ne s'arrêtent même plus vous saluer et même si vous n'êtes pas contents vous ne pouvez rien faire, car ils prennent toujours soin de flatter quelques uns d'entre vous qui se prennent alors pour leurs amis»* (voir Zongo. 2005:30). Enfin, à cause de la faiblesse de l'appropriation de l'Etat, beaucoup de paysans n'établissent pas de lien entre le vote et l'évolution de leur situation socio économique. L'Assemblée nationale n'a pas de réalité significative pour beaucoup de paysans car les lois qu'elle vote leur restent énigmatiques et incompréhensibles. Dans une certaine mesure, la perception de l'Etat chez les paysans reste tributaire de son origine coloniale et de son caractère répressif.

De toutes ces considérations, la période de la campagne électorale est considérée comme une opportunité pour participer aux agapes républicaines mais aussi et surtout une occasion de « bouffer gratuitement » en prélevant, par anticipation, sur les gains qu'engrangeront les élus et qu'ils ne voudront pas partager. Comme le rapporte Banégas « *la période électorale est en effet perçue par la majorité des citoyens comme le moment où l'on peut reprendre aux hommes politiques l'argent qu'ils ont accumulé depuis leur accession au pouvoir ou plus généralement depuis l'indépendance»* (Banégas. 1998 : 79). Pour certains électeurs, c'est même un acte de réparation qu'ils posent en exigeant des contreparties pendant les campagnes car « *on récupère l'argent qu'ils nous ont volé »* (Banégas. 1998 : 79). Dans cette perspective où le citoyen est convaincu que l'élus vise sa réalisation personnelle au détriment de l'intérêt collectif dans un contexte d'impunité, le vote peut être interprété comme un quitus pour détourner, mais qu'il faut au préalable payer chèrement.

Les campagnes électorales sont ruineuses pour les partis et candidats. Dans ce marché de dupes, on peut se demander à qui la faute. L'acteur politique moderne semble en tout cas pris entre le marteau et l'enclume : ou bien il se comporte en moralisateur et il ne sera jamais élu ; ou bien il passe par la corruption pour arriver à ses fins et c'est la culture démocratique qui se perd.

L'efficacité de la corruption électorale comme moyen d'obtenir des suffrages n'empêche pas les partis et les candidats de continuer à recourir à la fraude électorale, nonobstant la sophistication des dispositifs de contrôle.

### **Conclusion : La perversion du jeu démocratique**

Au total, l'examen de la situation du point de vue de la gouvernance démocratique permet de dire qu'au Burkina Faso, si la bâtisse de la démocratie est implantée, l'édifice est loin d'être achevé. L'œuvre de démocratisation traîne des boulets plus ou moins lourds qui handicapent sa progression. Il y a des hypothèques d'ordre structurel et conjoncturel à lever si l'on veut améliorer l'environnement juridique et institutionnel de la compétition politique. En effet, le constitutionnalisme et l'Etat de droit au Burkina Faso souffre de deux maux majeurs à savoir l'absence d'une pratique institutionnelle due au faible degré d'institutionnalisation du pouvoir et l'absence de consensus sur les règles du jeu démocratique. La survivance des réflexes hérités de l'état d'exception qui a profondément marqué l'évolution politique du pays durant une décennie, le « poids feutré » de l'armée qui continue de peser toujours sur l'ensemble du processus, la démocratisation menée sous la surveillance, l'impulsion et la régulation par le haut des élites post-révolutionnaires converties par convenance à la démocratie pluraliste, laissent perplexes les observateurs de la vie politique burkinabè quant à l'issue du processus de consolidation démocratique. La construction démocratique est née dans l'ambiguïté. Il n'est pas étonnant qu'elle bégaye et piétine. L'absence de véritables possibilités d'alternance compromet le développement politique et la consolidation de la démocratie. Sans alternance, il est difficile, voire impossible, de vérifier la durabilité des dispositifs et institutions démocratiques. Pour y remédier, il faudrait arriver à asseoir cette construction démocratique sur un cadre normatif consensuel garanti par un juge impartial pouvant être actionné par des citoyens avertis en mobilisant les trois niveaux de garanties : la garantie normative, la garantie juridictionnelle et la garantie d'utilisation des compétences ou prérogatives. La réussite d'une telle mobilisation constitue une base sûre à assurer une succession politique normale et un transfert pacifique du pouvoir. Cela permettrait la réalisation des trois dimensions essentielles de la construction démocratique que sont l'instauration d'une réelle pratique institutionnelle afin de conjurer les violations et les fraudes à la Constitution, l'avènement d'un ordre de juridiction complètement indépendant et partant l'éradication de la culture d'impunité, l'effectivité du droit de contestation.

Si les insuffisances des règles formelles peuvent être corrigées assez facilement, les règles pragmatiques qui se situent dans les marges d'incertitudes laissées par les règles légales peuvent contribuer à pervertir le jeu démocratique et rendre l'alternance impossible. La préoccupation ici n'est pas la juridicisation à outrance de la vie politique, mais la clarification de certains aspects ainsi que l'information, l'éducation, la sensibilisation du public, y compris des élites et futures élites dirigeantes. Ainsi la collusion entre l'Etat et le parti majoritaire empêche l'émergence d'une opposition crédible. Le contrôle de tous les leviers de l'appareil d'Etat rend inéquitable la compétition politique car le parti majoritaire en utilisant les moyens de l'Etat et en facilitant la promotion professionnelle de ses militants dissuade l'engagement des cadres de la fonction publique dans les partis d'opposition.

Il reste également à l'opposition de s'inscrire dans une perspective de mutualisation de ses ressources et de ses compétences car sa désunion n'est pas toujours le fait du pouvoir mais de ses contractions internes. Du reste, il serait aberrant que le parti majoritaire œuvre à l'unité de l'opposition ou à l'émergence d'une opposition forte. Dans ces conditions, on peut se demander si une alternance démocratique au Burkina Faso est possible sans un retournement de la dynamique de fragmentation, laquelle affecterait non plus seulement l'opposition mais aussi la majorité. L'expérience des anciens partis dominants de la Côte d'Ivoire (PDCI-RDA) et du Sénégal (PS) montre que c'est un coup d'Etat militaire ou une

dissidence interne majeure qui a facilité la transition vers l'alternance sans pour autant empêcher l'émergence d'un autre parti dominant tout aussi autoritaire que celui qu'il a remplacé (cas du FPI en Côte d'Ivoire et du PDS au Sénégal).

Le monopole des moyens de l'Etat génère des comportements frauduleux qui dévoient la finalité du suffrage. Ces comportements frauduleux sont renforcés par la certitude de l'impunité qu'entretient la politique des «*juges acquis*». Ici, la solution pourrait résider dans la dé-politisation et la promotion du principe méritocratique dans la nomination et la carrière des agents publics, dans l'éducation citoyenne et leur armement moral pour résister aux tentatives de corruption, ainsi que l'intégration de la lutte contre la corruption dans la politique et la stratégie de lutte contre la corruption publique. Par ailleurs, l'implication de la chefferie en politique mérite une réflexion, car si dans le court terme, elle permet au parti majoritaire d'asseoir sa domination sur l'opposition, dans le long terme elle peut générer des zones d'incertitude. La chefferie mobilise sur la base des principes traditionnels, notamment l'inégalité des citoyens qui se subdivisent en sujets et maîtres. Le vote issu de cette mobilisation est contraire aux principes de la démocratie, notamment l'égalité des citoyens. L'autorité morale et la légitimité dont jouit encore la chefferie traditionnelle en milieu rural et populaire se transforment en obstacle à l'équité du jeu politique car leur positionnement disqualifie le camp adverse.

L'une des conséquences de l'application de certaines règles pragmatiques dans le jeu électoral c'est la marginalisation, voire l'exclusion des femmes de la compétition électorale. Pour y remédier, il est question de mettre en œuvre le système de quotas adopté au cours de l'année 2009. Le phénomène des quotas pose la question de la compétence des personnes. Si à compétences plus ou moins égales, la ségrégation en faveur des femmes pose moins de problème, le sexe comme seul critère de promotion constitue par contre une violence faite aux hommes. La solution réside donc, à court terme dans l'application de critères méritocratiques pour le recrutement des femmes et leur formation politique pour compenser la faiblesse de leurs capitaux scolaires et politiques, et à long terme dans le soutien à la formation des filles et à leur engagement en politique.

En définitive, la qualité du jeu politique reste fortement tributaire de la qualité des hommes qui l'animent. A ce titre, les partis politiques ont un rôle très important, voire une obligation, d'y contribuer en formant d'abord leurs militants. Ce travail n'incombe pas à un seul parti mais à l'ensemble des formations qui animent l'arène politique nationale. Nombre des imperfections qui caractérisent la scène politique du pays actuellement se résorberont concomitamment à l'émergence d'un «*sentiment de destin partagé*» dont, par contre, la construction et la consolidation restent tributaire de l'action de l'Etat (à travers les programmes d'enseignement, les événements à haute charge symbolique – la fête nationale par exemple, etc.). Dans cette optique, il convient de renforcer le principe de l'exclusion des références ethnique et régionaliste dans l'animation de la vie politique. Il convient également de tirer, dans l'expérience sous régionale, les leçons pour une saine animation des compétitions politiques : pour avoir voulu catégoriser et ensuite hiérarchiser ses ressortissants d'une part, et, d'autre part, pour avoir voulu utiliser le foncier à des fins électoralistes et «*autochtoniser*» les mandats électifs, certains pays en sont encore à tenter de retrouver les principes du «*vivre ensemble*».

Si certaines règles pratiques dans le jeu politique peuvent être considérées comme inhérentes à la compétition politique (par exemple les manipulations des représentations collectives de l'Etat), par contre, il en existe qui méritent d'être corrigées pour le bon

fonctionnement de la démocratie, notamment la dépolitisation de l'administration, la question de la chefferie traditionnelle et le genre.

### **Dépolitiser l'administration**

L'administration demeure par nature un domaine dont le bon fonctionnement requiert des compétences techniques. La gestion de la carrière des fonctionnaires de l'Etat doit s'en tenir à ces principes. Les nominations pour accointance politique et les décorations pour fait de militantisme contribuent non seulement à miner la fonction publique mais aussi à pervertir et à dénaturer la nature de l'engagement, d'ailleurs au détriment du parti majoritaire. Ces pratiques génèrent des valeurs anti patriotiques et anti républicaines : l'opportunisme et la «politique du ventre». La dépolitisation de l'administration permettra de combattre des phénomènes nuisibles structurellement à la démocratie et au développement du pays: notamment l'impunité.

### **Quelle place pour la chefferie ?**

La chefferie reste une question délicate dont il faut pourtant avoir le courage d'aborder. Si selon la Constitution, le chef demeure un citoyen ordinaire, dans les représentations collectives, renforcées d'ailleurs par les comportements des hommes politiques, les autorités coutumières occupent des places très spécifiques dans la société qui n'en font pas des citoyens ordinaires. Leur positionnement pour l'un ou l'autre sur la scène politique fausse le jeu démocratique et peut même mettre en cause l'ordre public. Qu'advient-il si le Mogho naaba, l'Emir du Liptako, le Roi du Gulmu ou celui de Yatenga décidait de se présenter à l'élection présidentielle ? Il apparait donc impératif d'engager la réflexion pour dégager un consensus sur la nécessité et les conditions de la neutralité de la chefferie traditionnelle dans le jeu politique.

### **Le genre**

La faiblesse de la représentation des femmes en politique tient d'abord au rôle et à la place que la société lui assigne à travers l'éducation. Cette conception amène d'abord les hommes à considérer comme illégitime la présence de la femme dans l'arène publique mais aussi les femmes à croire et se convaincre qu'elles ne sont pas des actrices légitimes de l'arène publique.

La politique du quota tente de corriger cette sous représentation mais véhicule en elle des pièges pour les femmes si elle est appliquée de manière mécanique. La promotion du genre doit s'appuyer sur un engagement dans le militantisme chez les femmes pour alimenter en femmes compétentes et politiquement qualifiées les différents partis politiques. Les partis politiques doivent y contribuer en incitant ou favorisant leurs militantes à s'initier aux responsabilités à tous les échelons des instances des partis. Dans le cas contraire, la politique du quota risque, en promouvant des femmes non averties à des responsabilités politiques, de confirmer en cas d'échec les préjugés sur l'incapacité des femmes et donc l'illégitimité de leur présence en politique...

## ANNEXES

### A) Références des auteurs cités

- Agbantou Saidou, 1999 : « Système électoral et démocratie » in *La réforme du système électoral au Burkina Faso*, Stockholm, International IDEA,
- Bailey Frederick George, 1971 : *Les règles du jeu politique*, Paris, PUF
- Badie Bertrand: « "Je dis Occident" : démocratie et développement » *Revue Pouvoirs* 1990 n° 52, p.52.
- Banégas Richard, 1998, « Marchandisation du vote, citoyenneté et consolidation démocratique au Bénin » *Politique africaine*, n° 69, pages 75-87
- Bayart Jean François, Geshchière (Peter) et Nyamnjoh (Francis), 2001, « Autochtonie, démocratie et citoyenneté en Afrique », *Critique internationale*, n° 10
- Bazié Jean, 2006, « la perception de la participation populaire au processus du développement local au Burkina Faso : cas de la commune de Reo , mémoire de maîtrise, département de sociologie, université de Ouaga.
- Camby Jean Pierre, *Le financement de la vie politique en France*, Montchrestien, 1995
- Conac Gérard, 1980 : *Les constitutions des Etats d'Afrique et leur effectivité*, in *Dynamique et finalité des droits africains*, Paris, Economica
- CONAPO, 2006, migrations internes, dynamiques foncières et politique foncières au Burkina Faso, Symposium sur les migrations au Burkina Faso, 13 -14 -15 juillet 2006
- Delpere Francis, 1987 : *Droit Constitutionnel*, T.I, Les données constitutionnelles, Bruxelles, Larcier, 2<sup>ème</sup> édition
- Diop El Hadj Omar, *Partis politiques et processus de transition en Afrique*, Paris, Editions Publibook, 2006
- Drabo 1, 2000, «Migration agricole et insécurité foncière en pays bwa du Burkina Faso», *Espace, Populations et Sociétés*, 10: 43-55.
- Drabo 1. et Ilboudo F., 2000, *Monographie du Burkina Faso: dynamique des populations, disponibilités des terres et adaptations des régimes fonciers*, Paris, FAO rapport provisoire, 98p.
- Fall Ibrahima, 1970 : *Sous développement et démocratie multipartiste, l'expérience sénégalaise*, - Dakar-Abidjan, NEA, p.70
- Garané Hamidou « L'acte II du processus démocratique au Burkina Faso : portée juridique et politique de la loi du 14 février 1997 portant révision de la Constitution », *Revue Burkinabè de Droit*, N°33, 1<sup>er</sup> semestre 1998

Gazibo M. et Jenson J., *Politique comparée*, Montréal, PUM, 2004

Hilgers Mathieu et Mazzocchetti, *Politique africaine* n°101, Mars-Avril 2006, pp.10-11.

Holo Théodore, « Démocratie revitalisée ou démocratie émasculée ? Les constitutions du renouveau démocratique dans les Etats de l'espace francophone africain : régimes juridiques et systèmes politiques » *Revue béninoise des sciences juridiques et administratives (RBSJA)*, 2006, n°16, p.21.

International IDEA, *Rapport sur les partis politiques en Afrique de l'Ouest*, Stockholm, 2007

International IDEA, *La réforme du système électoral au Burkina Faso*, Stockholm,

International IDEA, 1999

Jacob Jean Pierre, 2006, « *Un unanimisme politique presque parfait. Les élections municipales du 23 avril 2006 dans trois communes de la province des Balé (Centre Ouest, Burkina Faso)* », Ouagadougou, Etude Recit, n° 14, septembre

Kologo Oumarou, « Les dons dans le jeu électoral au Burkina Faso, entre influences des comportements et construction de la démocratie » (*à paraître*)

Lapalombara J. et M. Weiner, *Political party and political development* (Princeton), 1966.

Loada Augustin

2006, « l'élection présidentielle du 13 novembre 2005 : un plébiscite par défaut », *Politique Africaine*, n°101, pp 19 – 41

1998 « les élections législatives burkinabè du 11 mai 1997 : des « élections pas les autres »? », *Politique africaine*, n°69, pp 62 – 74

Loada Augustin et Ibriga Luc Marius, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Ouagadougou, Presses africaines, 2007

Mamdani Mahmood, 2004, *Citoyen et sujet. L'Afrique contemporaine et l'héritage du colonialisme tardif*. Karthala – Sphis

El Hadj Mbodj, 1999 : *Statut de l'opposition et financement des partis politiques*, Rapport au Président de la République, Dakar, p 28.

El Hadj Mbodj, « Les garanties et éventuels statuts de l'opposition en Afrique » in <http://www.elhadjmbodj.com/index.php?2005/11/24/20-les-garanties-et-eventuels-statuts-de-l-opposition-en-afrique>.

Manga Ph.: « Réflexions sur la dynamique constitutionnelle en Afrique » in *RJPIC* 1994, n° 1 janvier-avril p. 66.

Massot J. 1997 : « Alternance et cohabitations sous la Ve République », *Les études de la documentation française*, Paris.

Nzouankeu Mariel, « L'Afrique devant l'idée de démocratie » in Revue *Alternative Démocratique*, n°2, 1990, pp. 31-46.

Nicolai A., « Etat de droit, démocratie et développement », <http://www.globenet.org/archives/web/2006/www.globenet.org/horizon-local/delphes/delpnic.html>

Olivier de Sardan (Jean Pierre), 1996, « L'économie morale de la corruption en Afrique », *Politique africaine*, n° 63

Quermonne Jean-Louis, L'alternance au pouvoir, Paris, Montchrestien, 2000

Poirmeur Yves et Mazet Pierre, 1999 : Le métier politique en représentations, Paris, L'Harmattan

Parini, Philippe, Les régimes politiques contemporains, Paris, Masson, 1997

Paré L. 1999, « D'un espace ouvert à un espace saturé. Dynamique foncière et démographique dans le département de Kouka (Burkina Faso) », *Espace, populations sociétés*, 9: 83 - 92.

- 2001, *Les délégations de droits de culture dans l'aire cotonnière du Burkina Faso, modalités et dynamiques*, GRET, IIED, 59p

Schedler Andreas, 2006: The Logic of electoral authoritarianism, in Andreas Schedler eds., *Electoral authoritarianism : the dynamics of unfree competition*, London, Lynne Rienner Publishers

Tallet Bernard :

- 1985, Espace ethnique et migrations: comment gérer le mouvement? *Politique Africaine*, 20 . 65 -77.

- 2000 : Au burkina Faso, les CVGT ont elles été des instances locales de gestion foncière? in Lavigne Delville (Philippe) (dir): *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale? éconcilier pratiques, légitimité et légalité*, Paris, Karthala - Coopération française, pp390 - 402.

Toé Carlos, 2005, « Les conflits internes aux partis politiques sous la 4 ème République burkinabè », mémoire de maitrise, département de sociologie, université de Ouaga.

Zongo Mahamadou, 2005, Les nouveaux acteurs dans le Ziro : Essai d'analyse des acteurs de l'agro- business au Burkina Faso à partir de la province du Ziro. Rapport d'Etude, département de sociologie. 38 pages

## B) QUESTIONNAIRE

Nous sommes entrain de mener une étude sur la démocratie au Burkina, en particulier sur le processus électoral, les règles qui le régissent et les pratiques des partis et candidats.

Nous allons aborder d'abord **le contenu et la mise en œuvre des principales règles formelles** régissant le jeu démocratique au Burkina. Pour chacune des règles ci-après, pouvez-vous me dire :

- S'il y a des dispositions qui ne vous paraissent, tant du point de vue de leur contenu que de leur mise en œuvre, peu conformes ou pas conformes aux principes d'une élection équitable et authentique, à savoir (i) l'égalité des chances; ii) la liberté d'expression; iii) le contrôle de la fraude et des pratiques déloyales
- S'il y a des dispositions qui ne vous paraissent, tant du point de vue de leur contenu que de leur mise en œuvre de nature à favoriser l'égal accès des hommes et des femmes aux postes électifs, c'est-à-dire la dimension genre de la compétition électorale?

Commençons par les règles qui sont actuellement appliquées dans notre pays

- Parlons de la Constitution de juin 1991.
- Parlons de la charte régissant les partis politiques
- La loi sur le statut de l'opposition
- La loi sur le financement des campagnes électorales et du fonctionnement des partis politiques
- Le code électoral, en particulier les dispositions qui régissent :

### 1. Parlons maintenant des réformes institutionnelles que **le Parlement est en train de discuter**

- Le code électoral
- Les règles sur le financement de la vie politique, le statut de l'opposition
- La loi instituant les quotas pour une meilleure représentation des femmes

### 2. Parlons maintenant des résultats des élections au Burkina

De 1991 à nos jours, le président Compaoré et son parti ont toujours remporté les compétitions électorales. A votre avis :

- Qu'est-ce qui explique qu'ils aient toujours gagné les élections?
- Comment, quels moyens et ressources stratégiques utilisent-ils pour parvenir à leurs fins?
- Les moyens utilisés - *l'intervention ou le clientélisme électoral, la formation de coalitions et la maîtrise de l'art oratoire, etc.*, sont-ils conformes aux principes d'une compétition équitable et authentique?
- Si non pourquoi?
- Ces règles informelles ou moyens favorisent ou pénalisent-elles l'égal accès des hommes et des femmes aux postes électifs, c'est-à-dire la dimension genre de la compétition électorale?

En conclusion, que préconisez-vous pour que les compétitions électorales au Burkina aient un caractère authentique et équitable?



## C) SYNTHÈSE DES RESULTATS DES ENTREVUES

### Obstacles alternance au pouvoir

- Personnalisation du pouvoir /Conservatisme
- Le manque de ressources des partis d'opposition
- Manque de crédibilité des partis d'opposition
- Absence de cohésion des partis de l'opposition
- Manipulation des votes
- Absence de culture démocratique des électeurs
- Désenchantement citoyen
- La prégnance de la conception monarchique du pouvoir
- L'absence d'alternative /Faiblesse de l'offre politique
- La fraude électorale/ La falsification des documents électoraux
- Faiblesse de la société civile
- Patrimonialisation du pouvoir
- Corruption électorale / Clientélisme
- Analphabétisme
- Pauvreté de la population
- Absence de leader charismatique
- Faiblesse de l'éducation citoyenne
- L'influence négative de la politique internationale
- L'influence des chefs traditionnels et religieux
- Les faiblesses du système d'administration électorale
- Le système partisan caractérisé par un multipartisme avec un parti ultra dominant

### Que peut-on dire de la compétition électorale au Burkina ? (Équitable ou inéquitable ?)

#### La compétition électorale est inéquitable

- Partialité de l'administration publique
- L'utilisation abusive des moyens de l'Etat par le parti au pouvoir
- Inégalité d'accès aux médias
- La partialité de la presse
- La corruption de la justice
- Manipulation des règles électorales :
  - constitution
  - code électoral
  - la loi sur le financement des partis
  - La charte des partis
  - Le statut de l'opposition
  - Les règles régissant l'accès aux médias
- Absence de réglementation du financement privé des campagnes

## I. COMMENT LE PARTI AU POUVOIR FAIT-IL POUR TOUJOURS GAGNER LES ELECTIONS ?

- **Les stratégies revendiquées par le pouvoir**
  - ✓ Organisation du parti et territorialisation du parti/ structures héritées de la révolution
  - ✓ Les moyens du parti : D'abord les moyens financiers : les opérateurs économiques, les cotisations des élus du parti, les amis étrangers, les cotisations des membres du parti, utilisation de l'argent public, les dons. Ensuite les ressources matérielles : le patrimoine de l'Etat (véhicules, bâtiments publics, le carburant, fournitures de bureau, etc.)
  - ✓ Enfin, les ressources humaines : personnel de l'administration publique, les cadres du parti, les militants à la base ; les chefs traditionnels et religieux
- **Les stratégies de conquête et de conservation**
  - La division de l'opposition et décrédibilisation : corruption, promotion à des hautes fonctions, instrumentalisation des leaders d'opposition
  - Manipulation des choix des électeurs : achat des votes, les inaugurations des infrastructures à la veille des campagnes électorales
  - Manipulation des règles électorales, des leaders traditionnels et religieux
  - Le contrôle des médias
  - Falsification des cartes des électeurs
  - Contrôle implicite de l'administration électorale
  - Contrôle et création de certaines organisations de la société civile
  - La démagogie et le clientélisme
  - La recherche du soutien des partenaires techniques et financiers
  - Le contrôle de l'élite intellectuelle : promotion dans la carrière, blocage dans l'évolution de la carrière, menaces
  - La manipulation des identités : famille, territoire, ethnie, etc.
  - La personnalisation du pouvoir
  - Le programme du parti
- **Les stratégies inavouées par le pouvoir**
  - ✓ La manipulation des règles normatives
  - ✓ L'énonciation de règles pragmatiques

## II. COMMENT ET POURQUOI L'OPPOSITION PERD-ELLE ?

- L'auto-fragmentation
  - ✓ Insuffisance de ressources (humaines, financières et matérielles)
  - ✓ Faible qualité des programmes proposés
  - ✓ Incapacité de mobiliser les électeurs
  - ✓ Manque de cohésion, opposition fragmentée (absence de coalition crédible) et de vision à long terme.

