

**Sylvestre NTIBANTUNGANYA**

**Ancien Chef d'Etat, Sénateur**

**BURUNDI : DECOMPOSITION - RECOMPOSITION DU PAYSAGE POLITIQUE ET TRANSITION INACHEVEE**

---

**Sylvestre Ntibantunganya – Janvier 2007**

**Présentation « Décomposition, recomposition du paysage politique et transition politique inachevée », 25 janvier 2007**

## **INTRODUCTION**

### **INQUIETUDES ET ESPOIRS POUR UN PROCESSUS DE PAIX LABORIEUX ET EXEMPLAIRE**

Depuis des mois, des observateurs, burundais comme étrangers, émettent des interrogations sur l'avenir du Burundi. Ce pays, qui sort progressivement d'une longue et dévastatrice guerre (1993-2006)<sup>1</sup>, à inscrire elle-même dans un conflit que les analystes les plus minimalistes<sup>2</sup> remontent à un demi-siècle, ne risque-t-il pas de connaître une rechute et retomber dans la crise ?

En effet, au cours des dix-huit mois déjà passés par le premier pouvoir démocratiquement élu depuis l'éphémère expérience démocratique de juillet à octobre 1993, de nombreuses inquiétudes et incertitudes sont exprimées et vécues. Des zones de conflit ont été constatées entre le pouvoir issu des élections de 2005 et des partenaires de la vie nationale. Les partis politiques de l'opposition et certains observateurs intéressés ont parlé d'un risque de « dérive autoritaire » du nouveau pouvoir. La société civile, les organisations nationales et internationales de défense des droits humains et des libertés publiques ont stigmatisé des violations des droits de la personne humaine. Les médias, hier félicités de partout, y compris par le parti aujourd'hui au pouvoir, pour leur rôle positif lors du processus électoral, ont été également dans le collimateur. Il y a plusieurs interrogations sur l'avenir de l'Etat de droit et de la bonne gouvernance au vu de certaines violations de la Constitution et des lois sans oublier plusieurs affaires de corruption qui émaillent quotidiennement les conversations citoyennes. **Ainsi :**

**En matière de démocratie, des acteurs et observateurs intéressés ont dénoncé :**

- Des violations de l'esprit de l'Accord d'Arusha pour la paix et a réconciliation en ce qui concerne l'édification d'une démocratie participative et des principes constitutionnels dans la composition du Gouvernement ainsi que dans l'organisation et le fonctionnement du Parlement.
- Une ingérence excessive des structures dirigeantes du parti majoritaire dans la gestion des affaires de l'Etat au détriment des institutions constitutionnellement habilitées et souvent pour des motifs partisans ou d'intérêts sectaires et en conséquence contraires aux exigences d'une bonne gouvernance ;
- Une déstabilisation des partis politiques de l'opposition par le débauchage des élus parlementaires ou locaux, l'élimination quasi systématique des membres de cette opposition des responsabilités dans la gestion des affaires du pays, en violation des dispositions pertinentes de la Constitution et de la loi portant distinction des postes politiques et des postes techniques, la restriction de la liberté

---

<sup>1</sup> Le dernier mouvement politique armé à cesser la guerre est e PLIPEHUTU-FNL qui a signé un accord de cessez-le-feu avec le Gouvernement de la République du Burundi le 7 septembre 2006.

<sup>2</sup> Certains protagonistes de ce conflit, comme le PALIPEHUTU à ses origines, ont des fois parlé d'un conflit remontant à plusieurs siècles.

**Sylvestre NTIBANTUNGANYA**

**Ancien Chef d'Etat, Sénateur**

**BURUNDI : DECOMPOSITION - RECOMPOSITION DU PAYSAGE POLITIQUE ET TRANSITION INACHEVEE**

---

d'action de ces partis...

**En matière de bonne gouvernance**, l'on stigmatise un manque de transparence dans la gestion des affaires publiques et beaucoup de cas de malversations, notamment par la corruption et les détournements. Une organisation de lutte contre les malversations économiques (OLUCOME) fait état de plusieurs affaires de corruption et de détournement et craint qu'au rythme où ces forfaits se commettent le Burundi ne tarde pas à se ranger à la tête des pays les plus corrompus du monde.

**En ce qui concerne l'Etat de droit**, l'on craint que les réformes commencées avec la transition au sein du système judiciaire ne soient bloquées par des tentatives de certaines ambitions politiques pour s'inféoder l'appareil judiciaire, le phagocyter ou le lier pour l'empêcher de jouer pleinement et efficacement son rôle de facteur de redressement ou de régulation<sup>3</sup>

Enfin, **en ce qui concerne les violations des droits de la personne humaine**, l'opinion burundaise et internationale a suivi avec amertume les nombreuses disparitions de vies humaines qui ont entouré la chasse aux présumés membres et/ou sympathisants du PALIPEHUTU-FNL<sup>4</sup>

Dans cet ensemble qui paraissait déjà morose et délétère, la dénonciation d'une fausse tentative de coup d'Etat<sup>5</sup> et la démission de l'ancien(ne) deuxième vice-président(e) de la République apparaissent comme des signes d'une stabilisation politique qui laisse encore à désirer.

Pourtant, depuis l'organisation des élections de 2005 ayant mis fin à une longue période de guerre, d'aucuns voyaient le Burundi désormais engagé dans une dynamique sans retour de sortie de la crise. La diplomatie internationale a même présenté le Burundi comme exemplaire dans la résolution d'un conflit aux aspects extrêmement dramatiques et complexes.

Aujourd'hui, la signature d'un accord de cessez-le-feu entre le Gouvernement de la République du Burundi et le PALIPEHUTU-FNL et d'autres actions enregistrées et/ou annoncées depuis l'installation du nouveau pouvoir pourraient contribuer à raffermir l'espoir des burundais dans une paix politique, civile et sociale renforcée.

Déjà, le Burundi a positivement étonné ceux qui le suivent et l'observent depuis plusieurs années par une gestion sans accroc du cessez-le-feu conclu entre les anciennes forces belligérantes. Ces forces ont offert à l'Afrique et au monde un exemple de tolérance et d'acceptation mutuelle, même après plusieurs années d'affrontements meurtriers et souvent impitoyables. Le processus électoral qui a suivi a bénéficié de cet atout. Bien que marqué par quelques accrocs, inévitables dans un pays qui venait de passer une douzaine d'années en guerre et qui était jusque là gouverné par des institutions issues de laborieuses négociations, cet épisode a connu un succès qui a conforté un processus de paix qui s'imposait de plus en plus comme cohérent, prometteur et exemplaire dans une Région des Grands Lacs traversée, au cours des dernières

---

<sup>3</sup> Particulièrement face à des affaires montées pour gêner l'opposition ou toute autre force critique face aux errances et pratiques négatives de certains agents des pouvoirs publics et / ou des membres du parti majoritaire. Cela a été constaté à travers des affaires bien connues comme l'emprisonnement d'activistes de la société civile, des faux putschistes ou des journalistes.

<sup>4</sup> Notamment dans les provinces de Bujumbura-Rural, Bubanza, la ville de Bujumbura et la province de Cibitoke.

<sup>5</sup> Plusieurs opinions politiques, diplomatiques et médiatiques se sont déclarées choquées par l'emprisonnement, jugé abusif dès le début, d'un ancien Chef d'Etat. Elles ont critiqué par le fait la banalisation de l'institution qu'il a incarnée et du respect dont elle doit être entourée.

## Sylvestre NTIBANTUNGANYA

Ancien Chef d'Etat, Sénateur

BURUNDI : DECOMPOSITION - RECOMPOSITION DU PAYSAGE POLITIQUE ET TRANSITION INACHEVEE

---

décennies, par les crises les plus déshumanisantes de la deuxième moitié du vingtième siècle<sup>6</sup>.

Au lendemain de sa victoire aux élections de 2005, les premiers discours, gestes et actes du pouvoir issu du parti CNDD-FDD, sorti largement vainqueur de ces élections à tous les niveaux, ont renforcé cet espoir d'un peuple longuement meurtri. Lors de son investiture, le Président de la République a annoncé, à la grande satisfaction des burundais, la gratuité de l'enseignement à la faveur de tous les enfants fréquentant l'école primaire. Plus tard, d'autres mesures ont été prises : l'« élargissement provisoire » des détenus qualifiés de « prisonniers politiques », la gratuité des soins de maternité pour les femmes burundaises accouchant dans des hôpitaux publics et des soins médicaux pour les enfants de moins de cinq ans soignés dans les mêmes hôpitaux<sup>7</sup>, la diminution des prix de certaines boissons, la suppression des taxes sur les produits vivriers importés de l'extérieur, l'augmentation de 15% des salaires des fonctionnaires de l'Etat... Dans la foulée, la remise au Trésor public de reliquats de ses « provisions » par le Président de la République à son retour de la 60<sup>ème</sup> session de l'Assemblée générale des Nations Unies était perçue comme un engagement à veiller à la bonne gestion des maigres deniers de l'Etat et à mener une lutte implacable contre la corruption et les malversations de tous genres qui, depuis plusieurs années, ruinent la bonne gouvernance du pays.

Ces actions peuvent être inscrites dans le souci d'améliorer les conditions de vie d'une population durement frappée par les effets de la plus grave crise politique, sécuritaire, économique et sociale que le Burundi n'ait jamais vécu<sup>8</sup>. D'autres gestes et mesures pour remonter le moral du peuple burundais ont suivi : la reconnaissance officielle, au plus haut niveau de l'Etat, des actions de certains citoyens<sup>9</sup> pour l'intérêt de la nation et un souci de réhabilitation de ceux qui ont dirigé le Burundi depuis son existence<sup>10</sup>.

Au début de cette année, le Président de la République a pris d'autres mesures : l'élargissement du champ des bénéficiaires de la libération de leurs peines carcérales, la prise en charge de la scolarisation des enfants orphelins des deux parents et des veuves, l'annulation des arriérés des redevances des radios envers l'Agence de Régulation et de Contrôle des Télécommunications etc...

A côté de cet ensemble d'actes, de gestes et de promesses, les uns plus symboliques que structurels, le Président de la République projette également de grands travaux dont la réalisation pourrait contribuer à

---

<sup>6</sup> Le génocide des hutus au Burundi de 1972 et celui des tutsis au Rwanda en 1994 et la grave crise humanitaire du Congo (1996-2001) dans laquelle on a également décelé de graves crimes contre l'humanité.

<sup>7</sup> Ces mesures ont été également positivement saluées par les partenaires extérieurs du Burundi.

<sup>8</sup> A part celle qui éclata le 29 avril 1972, dura plusieurs mois et emporta des centaines de milliers de vies humaines alors que d'autres se trouvaient contraintes à l'exil. Toutefois, cette crise a très peu touché l'infrastructure (physique) économique et sociale du pays comme il en fut le cas pour celle qui éclata le 21 octobre 1993.

<sup>9</sup> Les auteurs des signes de l'indépendance nationale (le drapeau et l'hymne nationaux), des compagnons de lutte du héros de l'indépendance nationale, le prince Louis Rwagasore et d'autres burundais s'étant distingués dans certaines actions ont été gratifiés d'un certificat de mérite par le Président de la République, le 1<sup>er</sup> juillet 2006.

<sup>10</sup> Le Président de la République s'est engagé à régler définitivement les problèmes liés aux héritages laissés par le Mwami Mwambutsa que pose depuis plusieurs années la reine Baramparaye, dernière épouse de Mwambutsa IV Bangiricenge et mère du dernier monarque du Burundi, Ntare V (Charles Ndizeye) assassiné le 29 avril 1972. Dans la foulée, le Président de la République a remis, clés à main, une imposante maison (dont le coût annoncé est de BIF 24 millions) à la mère de Melchior Ndadaye, le premier chef d'Etat démocratiquement élu de l'histoire du Burundi. Par ailleurs, le Président Melchior Ndadaye vient d'être consacré « héros national de la démocratie ». Enfin, les portraits des chefs d'Etat ayant dirigé le Burundi depuis Mwezi Gisabo sont de nouveau exposés dans le hall de la Présidence de la République comme l'avait inauguré le Président Sylvestre Ntibantunganya. Avant comme après, l'on se pressait de les ranger dans les oubliettes tous les signes rappelant leurs prédécesseurs.

## Sylvestre NTIBANTUNGANYA

Ancien Chef d'Etat, Sénateur

BURUNDI : DECOMPOSITION - RECOMPOSITION DU PAYSAGE POLITIQUE ET TRANSITION INACHEVEE

---

changer le visage du Burundi. C'est ainsi que des chantiers, tels que la construction d'un nouvel aéroport international<sup>11</sup>, de stades modernes, de barrages hydroélectriques... ont été annoncés. Dans un avenir, proche, le Burundi pourrait même commencer l'exploitation et la mise en valeur de ses richesses minières et ...de ses hydrocarbures<sup>12</sup>! D'autre part, malgré les interrogations qu'elle exprime, notamment en ce qui concerne le respect de l'esprit de l'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation, la bonne gouvernance, les droits de la personne humaine et les libertés publiques, la communauté internationale se déclare et se montre toujours disponible à continuer à appuyer le Burundi dans sa reconstruction<sup>13</sup>. Avec l'intégration du Burundi dans l' « East African Community »<sup>14</sup> et la stabilisation espérée de la République Démocratique du Congo<sup>15</sup>, les perspectives d'avenir pourraient être prometteuses pour ce pays très densément peuplé, pauvre, enclavé et jusqu'aujourd'hui considéré comme peu nanti en ressources naturelles.

Pour y parvenir, il faut cultiver dans la gouvernance du pays le principe d'un dialogue sans embûches entre les institutions et les autres forces politiques, sociales, civiles et morales influentes pour l'apaisement, le redressement et la consolidation de la paix et de la démocratie. Ce dialogue devrait partir des causes profondes à l'origine des interrogations et des inquiétudes vécues ou exprimées en rapport avec la démocratie, l'Etat de droit, la bonne gouvernance, les droits de la personne humaine et les libertés publiques. La situation actuelle dans la gouvernance du Burundi résulte d'une combinaison de plusieurs facteurs. Certains sont liés à l'histoire récente du pays, notamment en ce qui concerne l'émergence de nouvelles forces sur la scène politique nationale. D'autres tiennent au « caractère inachevé » de la transition et à une lente adaptation des nouveaux détenteurs du pouvoir, issus en grande partie d'une ancienne rébellion, aux exigences de la gestion démocratique d'un Etat. Le tout est assaisonné d'une série de rivalités entre les forces politiques elles-mêmes, particulièrement celles qui se disputent l'héritage du Président Melchior Ndadaye, sans négliger le caractère conflictuel qui a marqué, au cours de la dernière décennie, les rapports entre les leaders de ce courant politique, y compris à l'intérieur d'une même organisation.

...//...

---

<sup>11</sup> Entre-temps, l'aéroport international de Bujumbura vient d'acquérir un équipement qui le met à 90% du standing sécuritaire exigé par les instances de l'aviation civile internationale.

<sup>12</sup> Le 22 novembre 2006, le Président de la République a reçu en audience un représentant d'une firme intéressée par l'exploration et l'exploitation des hydrocarbures dont le Burundi serait pourvues. De même, la question a été abordée avec une compagnie soudanaise lors de la dernière visite du Président de la République au Soudan.

<sup>13</sup> Le Burundi est inscrit en priorité avec la Sierra-Leone parmi les premiers pays à bénéficier du programme onusien de consolidation de la paix. D'autre part, le Burundi a été, avec la République Démocratique du Congo, cité en exemple d'un processus de transition réussi. Cela a été particulièrement souligné lors de la Conférence de Nairobi pour la signature d'un pacte pour la paix, la sécurité et le développement dans la Région des Grands Lacs Africains.

<sup>14</sup> L'admission du Burundi et du Rwanda est intervenue le 22 novembre 2006.

<sup>15</sup> Pouvant conduire à la relance de la Communauté Economique des Pays es Grands Lacs (CEPGL)

## **I. UN PAYSAGE POLITIQUE EN PLEINE DECOMPOSITION - RECOMPOSITION**

### **1. Les élections de 2005 et les resserrements dans le paysage politique national**

Lors des premières élections présidentielles et législatives démocratiques organisées en juin 1993, près d'une trentaine d'années après le règne sans partage de l'ancien parti unique UPRONA, le paysage politique burundais n'enregistrait qu'une dizaine de partis politiques<sup>16</sup>. Seuls deux d'entre eux, le FRODEBU et l'UPRONA obtinrent des sièges à l'Assemblée Nationale, respectivement dans l'ordre de 65 (80,2%) et 16 (19,8%). Ce ne fut qu'à la faveur de la crise du 21 octobre 1993 que les partis qui n'avaient pas su s'imposer sur le théâtre électoral ont pu s'infiltrer dans les institutions, d'abord au Gouvernement puis, à partir de 1998, dans le Parlement<sup>17</sup>.

A la veille des élections de 2005, le paysage politique burundais enregistrait 35 partis. Un véritable laminage a été ensuite opéré par les différents scrutins qui ont mis en exergue le poids et l'influence réels de chaque parti. Ainsi, au niveau de l'Assemblée Nationale, seuls 5 partis ont pu décrocher des sièges : CNDD-FDD (64 sièges), Sahwanya-FRODEBU (30 sièges), UPRONA (15 sièges), CNDD (4 sièges) et MRC (2 sièges). Le reste des sièges (3) reviennent à la communauté des Batwa. Ce sont ces partis qui, dans le même ordre, sont représentés dans les conseils communaux. Trois partis se réclamant tous de l'héritage de Melchior Ndadaye occupent 83% des sièges dans la nouvelle Assemblée Nationale. Ce qui revient plus ou moins au même poids que celui que le parti Sahwanya-FRODEBU avait dans l'Assemblée Nationale de 1993.

Outre cette réduction drastique du nombre des partis politiques présents dans les institutions et véritablement actifs sur le terrain, l'évolution du paysage politique burundais revêt d'autres aspects intéressants et encourageants quand on se réfère aux divisions à caractère ethnique qui ont longtemps marqué la vie politique et sécuritaire nationale. En cela, les dispositions constitutionnelles et légales qui exigent des « équilibres ethniques » dans la composition des organes dirigeants nationaux des partis politiques et dans les institutions nationales de l'Etat sont entrain de jouer un rôle important dans le déracinement progressif des idéologies et pratiques ethniques dans la conception et la gestion de l'Etat. D'autre part, la consolidation de la démocratie, notamment sous son aspect électoral, ramène les divers protagonistes politiques à comprendre que ce sont désormais les capacités de mobiliser et convaincre l'électorat qui permettent l'accès au pouvoir.

Ainsi, les partis Sahwanya-FRODEBU et UPRONA, qui avaient constitué le tandem derrière lequel étaient attelées les institutions de l'Etat depuis 1994, avec comme principe d'action les équilibres entre les deux « familles politico ethniques », sont confrontés, depuis la signature de l'Accord global de cessez-le-feu entre

---

<sup>16</sup> Il s'agissait des partis suivants : ABASA, ANADDE, FRODEBU, INKINZO, PL, PP, PRP, PSD et UPRONA.

<sup>17</sup> Entre 1998 et 2003, l'Assemblée Nationale, dont le noyau de base était constitué par les élus du 29 juin 1993, a connu plusieurs « élargissements ». Le premier a eu lieu en 1998 au lendemain de la signature de l'« accord de partenariat intérieur » ente le Gouvernement issu du coup d'Etat du 25 juillet 1996 et l'Assemblée nationale élue en 1993. Il a consisté en l'intégration d'une trentaine de députés prétendant représenter la société civile alors que pour la grande majorité ils appartenaient au parti UPRONA. Le deuxième élargissement est intervenu en 2002 pour intégrer, dans le cadre de l'Accord d'Arusha, tous les partis et mouvements politiques armés qui en étaient signataires. La troisième vague d'élargissement a eu lieu à la suite de la signature de l'accord global de cessez-le-feu entre le Gouvernement de transition et les mouvements politiques armés.

**Sylvestre NTIBANTUNGANYA**

**Ancien Chef d'Etat, Sénateur**

**BURUNDI : DECOMPOSITION - RECOMPOSITION DU PAYSAGE POLITIQUE ET TRANSITION INACHEVEE**

---

le Gouvernement de Transition du Burundi et le mouvement CNDD-FDD, à une nouvelle donne. Le parti UPRONA se présentait et voulait être considéré comme le leader de la « famille politico ethnique tutsie » alors que le parti Sahwanya-FRODEBU revendiquait le même statut pour la « famille politico ethnique hutue ». Aujourd'hui, ce paradigme se renverse. Les deux partis, particulièrement le parti Sahwanya-FRODEBU qui chasse sur le même terrain électoral que le CNDD-FDD, ont beaucoup subi le « tsunami électoral » de 2005, et ont des difficultés à se trouver de nouvelles positions dans un espace politique qui se resserre. D'autant plus que la relation majorité/opposition se joue aujourd'hui entre les partis qui se réclament de l'héritage de Melchior Ndadaye.

## **2. Un clivage majorité/opposition sans soubassement idéologique et politique évident : compétitions et luttes d'influence parmi les « héritiers de Melchior Ndadaye ».**

Tout part des premières années de la démocratisation du Burundi, avec l'apparition de nouveaux partis sur la scène politique nationale. Lors de la campagne électorale de 1993, le candidat Melchior Ndadaye a mis en place un cartel de quatre partis afin de s'assurer la victoire à l'élection présidentielle. Les « Forces pour le Changement Démocratique »<sup>18</sup> voyaient ainsi le jour. Après l'assassinat du Président Melchior Ndadaye et les tentatives menées pour résoudre la crise, ce cartel a été réactivé pour faire face à la « Coalition des Partis Politiques de l'Opposition » dont l'objectif était la « disqualification » du parti Sahwanya-FRODEBU et de ses alliés. Mais déjà, le putsch du 21 octobre 1993 avait fait resurgir, avec plus de conviction et d'engouement, une conscience qui a abouti à la mise en place d'une résistance armée dont l'embryon était constitué d'anciens membres du PALIPEHUTU qui avaient fait parlé d'eux en 1991-1992<sup>19</sup>. Ils ont été rejoints par des jeunes des quartiers de Bujumbura, plus particulièrement ceux qui avaient commencé à s'organiser au sein de la « Génération Démocratique du Burundi » (GEDEBU) comme mouvement de masse affilié au parti Sahwanya-FRODEBU. Cette conscience s'est structurée plus tard dans les « Forces pour la Défense de la Démocratie » (FDD), après l'arrivée d'une dizaine d'élèves officiers que le coup d'Etat avait forcé de quitter l'Institut Supérieur des Cadres Militaires (ISCAM). La « résistance armée »<sup>20</sup> se voulait au départ, et logiquement, au service du pouvoir légal et légitime issu des élections de juin 1993<sup>21</sup> qui avaient porté Melchior Ndadaye et le parti Sahwanya-FRODEBU au pouvoir. Ce n'est que plus tard, à partir du deuxième trimestre de l'année 1994, qu'une démarche politique a été engagée pour mettre en place une organisation qui assume officiellement la tutelle politique de la résistance. Ainsi fut créé, le 24 septembre 1994, le Conseil National pour la Défense de la Démocratie (CNDD) dont Léonard Nyangoma<sup>22</sup> et Christian Sendegeya, députés issus du parti Sahwanya-FRODEBU, étaient respectivement président et vice-président.

---

<sup>18</sup> Ce cartel était composé des partis Sahwanya-FRODEBU, RPB (Rassemblement du Peuple Burundais), PP (Parti du Peuple) et PL (Parti Libéral), respectivement dirigés par Melchior Ndadaye, Ernest Kabushemeye, Shadrack Niyonkuru et Cajetan Nikobamye. Ernest Kabushemeye et Shadrack Niyonkuru ont fait partie du Gouvernement formé par Melchior Ndadaye. Quant à Cajetan Nikobamye, il était proposé ambassadeur au Canada mais n'a pu être agréé.

<sup>19</sup> A l'époque, il y a eu des attaques ou escarmouches dans la ville de Bujumbura et dans les provinces de Bubanza, Bujumbura-Rural, Cibitoke et Kayanza.

<sup>20</sup> Les leaders du mouvement ont parlé ensuite de « peuple en armes ».

<sup>21</sup> Au lendemain de l'assassinat du Président Melchior Ndadaye par « certains de ses éléments » dont elle ne s'est jamais débarrassée, l'armée régulière était qualifiée d'« Armée Monoethnique Tutsie » rebelle.

<sup>22</sup> Dans le Gouvernement de Melchior Ndadaye, Léonard Nyangoma avait en charge le ministère de la fonction publique, du travail et du rapatriement des réfugiés. Pour sa part, Cyprien Ntaryamira, désigné successeur de Ndadaye après le coup d'Etat DU 21 octobre 1993, le nomma Ministre d'Etat chargé de l'intérieur et de la Sécurité publique.

## Sylvestre NTIBANTUNGANYA

Ancien Chef d'Etat, Sénateur

BURUNDI : DECOMPOSITION - RECOMPOSITION DU PAYSAGE POLITIQUE ET TRANSITION INACHEVEE

---

Au lendemain du coup d'Etat du 25 juillet 1996 qui mit fin à la « Convention de Gouvernement »<sup>23</sup> dans laquelle le parti Sahwanya-FRODEBU occupait une place centrale, le conflit d'influence entre le parti Sahwanya-FRODEBU et le CNDD prit une autre dimension. Percevant la perspective d'une voie négociée obligée pour mettre fin au conflit burundais, chacune des deux organisations tenta de se montrer le plus digne représentant, pour ne pas parler d'héritier, de la légitimité issue des élections de juin 1993. Pendant les deux années<sup>24</sup> au cours desquelles le Gouvernement issu du coup d'Etat du 25 juillet 1996 a essayé de s'opposer aux négociations globales et intégrales<sup>25</sup> préconisées par la Région et soutenues par la communauté internationale, les tensions entre les « héritiers de Melchior Ndadaye » furent exacerbées par les positions qui paraissaient contradictoires du leadership du parti Sahwanya-FRODEBU par rapport à ce pouvoir. Ces tensions ont atteint leur paroxysme en 1998 quand le « FRODEBU de l'intérieur »<sup>26</sup> a conclu un accord tactique de « partenariat politique intérieur » avec le major Pierre Buyoya dans la perspective de l'amener à des négociations. L'option fut sévèrement jugée, non seulement par les « frères » rivaux du CNDD, mais aussi par le « FRODEBU extérieur ». Cela ne favorisa pas le rapprochement, nécessaire et espéré par beaucoup au sein des « Forces pour le Changement Démocratique » et dans la Région, entre les deux organisations politiques. Chacune continuait à croire qu'elle était la seule à représenter « dignement » et « efficacement » la légitimité conférée par les élections de juin 1993.

Du reste, au sein du CNDDD, la situation n'était pas calme. Au fur des jours, les positions de Léonard Nyangoma devenaient inconfortables et fragiles. Des critiques très sévères étaient exprimées à l'endroit du leader historique de la « résistance armée » contre le coup d'Etat du 21 octobre 1993. Pêle-mêle, il fut accusé de régionalisme, de mauvaise gestion des moyens matériels et financiers réunis par la « résistance » et surtout d'absence sur le terrain des combats. Ce qui aboutit à son limogeage et à son remplacement par le colonel Jean-Bosco Ndayikengurukiye jusque là chef d'Etat major général des Forces pour la Défense de la Démocratie.

La « résistance armée » prit désormais l'appellation CNDD-FDD pour d'une part montrer l'engagement à rapprocher les structures politiques et militaires et d'autre part pour se démarquer de Léonard Nyangoma qui se considérait toujours comme président du CNDD qu'il voulait un et indivisible. A l'époque, Léonard Nyangoma fut davantage suivi par l'élite politique et intellectuelle. Coupé de la branche armée, il se présenta affaibli aux négociations qui démarrèrent à Arusha le 15 juin 1998. C'est le parti Sahwanya-FRODEBU qui s'imposa comme leader des « Forces pour le Changement Démocratique » au cours de ces négociations. Au cartel qu'il pilotait depuis la campagne électorale de 1993 et la négociation de la Convention de Gouvernement, s'ajoutèrent des « mouvements politiques armés ». Ainsi naquit le « G7 »<sup>27</sup>,

---

<sup>23</sup> Conclu le 10 septembre 1994 entre les « Forces pour le Changement Démocratique » (mouvance présidentielle) et la « Coalition des Partis Politiques de l'Opposition » dans l'espoir de mettre fin à la crise provoquée par le coup d'Etat du 21 octobre 1993.

<sup>24</sup> De juillet 1996 à juin 1998.

<sup>25</sup> A l'époque, l'argument avancé était qu'il n'était pas question de négocier avec des organisations que le pouvoir qualifiait de « terroristes tribalo-génocidaires », un qualificatif appliqué à toutes les organisations politiques dont le leadership était à dominante hutue.

<sup>26</sup> Au lendemain du coup d'Etat du 25 juillet 1996, les membres du parti Sahwanya-FRODEBU, surtout au niveau des leaders, se sont dispersés. Une certaine opinion a parlé de « FRODEBU intérieur » pour désigner la majorité des membres restés au Burundi et de « FRODEBU extérieur » fait de ceux qui évoluaient dans l'exil, particulièrement en Belgique et en Tanzanie.

<sup>27</sup> Composé des partis Sahwanya-FRODEBU, RPB, PP et PL et les mouvements politiques armés CNDD, PALIPEHUTU et FROLINA respectivement dirigés par Léonard Nyangoma, Etienne Karatasi et Joseph Karumba. A

## **Sylvestre NTIBANTUNGANYA**

**Ancien Chef d'Etat, Sénateur**

**BURUNDI : DECOMPOSITION - RECOMPOSITION DU PAYSAGE POLITIQUE ET TRANSITION INACHEVEE**

---

un ensemble qui, au cours de ces négociations, s'afficha comme l'opposition au pouvoir du major Buyoya issu du coup d'Etat du 25 juillet 1996.

Les négociations d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi se déroulèrent en l'absence des véritables protagonistes armés, en l'occurrence le CNDD-FDD alors dirigé par le colonel Jean Bosco Ndayikengurukiye et le PALIPEHUTU-FNL sous la direction du commandant Kabura Kossan. Au sein de ces organisations, les luttes intestines pour le leadership battaient leur plein. Après la signature de l'Accord d'Arusha et la mise en place du Gouvernement de transition, le colonel Ndayikengurukiye avait engagé, sous la facilitation du Gouvernement gabonais, des négociations avec le major Pierre Buyoya. Mais le chef rebelle fut à son tour renversé vers la fin de l'année 2001, accusé plus ou moins des mêmes « péchés » que Léonard Nyangoma.

A cette époque, s'est imposé à la tête du CNDD-FDD le trio composé de Pierre Nkurunziza comme « représentant légal », Hussein Radjabu comme secrétaire général et le colonel Adolphe Nshimirimana<sup>28</sup> comme chef d'Etat Major Général des FDD. C'est cette équipe qui a d'abord négocié avec le major Pierre Buyoya avec lequel elle a signé un accord de cessation des hostilités, à Arusha en décembre 2002. Ce qui n'a pas mis fin aux hostilités avec les Forces Armées Burundaises. Le major Pierre Buyoya a terminé son mandat de la transition<sup>29</sup> le 30 avril 2003 sans aboutir à un accord de cessez-le-feu avec le CNDD-FDD de Pierre Nkurunziza. C'est une partie très faible du CNDD-FDD dirigée par le colonel Jean-Bosco Ndayikengurukiye et des dissidents du PALIPEHUTU-FNL rangés derrière Alain Mugabarabona qui signèrent un accord de cessez-le-feu que les leaders des groupes armés véritablement actifs sur le terrain ont qualifié de « mascarade ».

Entre-temps, le CNDD-FDD que dirigeaient Pierre Nkurunziza, Hussein Radjabu et le colonel Adolphe Nshimirimana, avait accusé certains leaders du parti Sahwanya-FRODEBU, d'adopter des positions hostiles à son égard. N'ayant pas réussi à convaincre les nouveaux leaders du CNDD-FDD pour qu'ils rejoignent le parti Sahwanya-FRODEBU comme leur organisation politique naturelle dont les Forces pour la Défense de la Démocratie (FDD) constitueraient désormais une branche armée, certains membres du parti Sahwanya-FRODEBU se virent reprocher d'avoir tenté de créer une structure militaire<sup>30</sup> destinée à remplacer les FDD. Composée de déserteurs des FDD, elle devait aussi accueillir dans ses rangs d'autres membres venant des forces gouvernementales ou des autres mouvements politiques armés. Pour les leaders du CNDD-FDD, cet épisode aurait été le plus éprouvant de leur lutte. Ils ont considéré que l'objectif poursuivi était de conduire à une dislocation des FDD. D'autres tentatives ont visé le débauchage de l'un ou l'autre officier FDD<sup>31</sup>, dans l'espoir qu'il amène des bataillons entiers à présenter comme une attestation des capacités des responsables de la transition issus des « Forces pour le Changement Démocratique » à engager et conduire les réformes en matière de la formation de nouvelles forces de défense et de sécurité

---

part le FROLINA qui ne connaissait pas de dissensions internes, les négociateurs des deux autres mouvements politiques armés étaient presque totalement coupés des branches armées actives sur le terrain.

<sup>28</sup> Ce leadership fut consacré par le Congrès de Makamba du 17 au 26 janvier 2002. Voir « Intumwa » n°29, p.3.

<sup>29</sup> Le 30 avril 2003, non sans avoir essayé de faire prolonger son mandat pour, faisait-il prévaloir, achever la négociation du cessez-le-feu avec le CNDD-FDD.

<sup>30</sup> A l'époque, on a parlé de « RAMICO-PAX HUMURE », une initiative qui, selon certaines sources, aurait été encouragée par certains membres de la direction nationale du parti Sahwanya-FRODEBU. L'acte constitutif de « RAMICO PAX-HUMURE » avait été signé le 2 mars 2002.

<sup>31</sup> Des sources dignes de foi indiquent que cette opération était envisagée par des voies de corruption de l'un ou l'autre officier des FDD.

## Sylvestre NTIBANTUNGANYA

Ancien Chef d'Etat, Sénateur

BURUNDI : DECOMPOSITION - RECOMPOSITION DU PAYSAGE POLITIQUE ET TRANSITION INACHEVEE

---

telles que définies dans l'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi. Ces tentatives ont été comprises et gérées par les leaders du CNDD-FDD comme relevant d'une politique délibérée, de la part de leurs auteurs, d'affaiblir les positions du mouvement sur lequel des pressions étaient exercées pour qu'il reprenne rapidement le chemin des négociations.

Au lendemain de la signature de l'Accord global de cessez-le-feu entre le Gouvernement de transition et le CNDD-FDD<sup>32</sup>, les tensions s'exacerbèrent entre les trois principales composantes des « forces pour le changement démocratique »<sup>33</sup>, en l'occurrence le parti SAHWANYA-FRODEBU, le CNDD-FDD et le PALIPEHUTU-FNL. Dans les institutions de transition, la concurrence était vive, démesurément passionnée et empreinte de méfiance entre d'une part le parti Sahwanya-FRODEBU et ses autres alliés du « G7 » et d'autre part entre le parti Sahwanya-FRODEBU et le CNDD-FDD. Au sein du « G7 », les relations étaient particulièrement tendues entre le FRODEBU et les autres membres du groupe<sup>34</sup>. partis RPB et PP qui trouvaient que le parti Sahwanya-FRODEBU n'avait pas respecté les clauses du contrat qu'il avait signé avec ses alliés pour qu'ils soutiennent son candidat à la Présidence de la République pendant la période de transition. Ces partis se rapprocheront finalement du CNDD-FDD<sup>35</sup>. Entre le parti Sahwanya-FRODEBU et ce dernier, la tension a atteint son paroxysme quand le CNDD-FDD a débauché une quarantaine de députés du FRODEBU qui ont rejoint l'organisation, désormais transformée en parti politique, et qui s'affichait comme le principal challenger du parti Sahwanya-FRODEBU aux élections générales destinées à mettre fin à la période de transition<sup>36</sup>.

Afin de consolider ses positions dans le paysage politique national, le CNDD-FDD devait également régler la question du PALIPEHUTU-FNL d'Agathon Rwasa<sup>37</sup>. Il opta pour une démarche militaire. Des affrontements ont eu lieu dans les provinces de Bubanza et Bujumbura-Rural et une alliance stratégique et tactique se tissa avec les Forces Armées Burundaises avec lesquelles les FDD ont continué à harceler les Forces Nationales de Libération.

---

<sup>32</sup> Intervenu le 16 novembre 2003.

<sup>33</sup> Outre les partis politiques et les mouvements politiques armés signataires de l'Accord d'Arusha regroupés dans le « G7 », on peut ranger dans cet ensemble les autres mouvements politiques armés signataires d'accords de cessez-le-feu avec le Gouvernement de transition ; à savoir : la faction du CNDD-FD demeurée fidèle à Jean Bosco Ndayikengurukiye, la faction du PALIPEHUTU-FNL amenée en dissidence par Alain Mugabarabona, le CNDD-FDD de Pierre Nkurunziza et Hussein Radjabu et, aujourd'hui, le PALIPEHUTU-FNL d'Agathon Rwasa.

<sup>34</sup> Une « convention de collaboration et de partage des responsabilités entre les partis du G7 pendant la période de transition » avait été signée le 12 mars 2001. Des membres du groupe ont souvent considéré que les termes de cette convention avaient été violés. Ils ont même à l'époque saisi la Commission de Suivi de l'Application de l'Accord (CSA).

<sup>35</sup> Le RPB est aujourd'hui un allié du CNDD-FDD au Gouvernement où Philippe Nzobonariba (secrétaire général du parti) assure les fonctions de secrétaire général du Gouvernement alors que Shadrack Niyonkuru, l'ancien président du PP, a rejoint les rangs du CNDD-FDD dont il est député dans la circonscription de Bururi.

<sup>36</sup> L'absence du Président de la République, Domitien Ndayizeye (qui effectuait une visite de travail en Europe) issu du parti Sahwanya-FRODEBU, aux obsèques du ministre de l'intérieur Simon Nyandwi, issu du CNDD-FDD, le rejet par le même Président de la République de la candidature de Joseph Ntakarutimana pour succéder au ministre défunt ainsi que le bras de fer entre le Président de la République et le Ministre d'Etat chargé de la bonne gouvernance et de l'inspection générale de l'Etat (Pierre Nkurunziza) à la veille des élections (Pierre Nkurunziza avait été empêché de tenir un meeting qu'il plaçait pourtant dans ses prérogatives gouvernementales) au stade de Gatwaro à Kayanza (la province d'origine du Président Ndayizeye) ont constitué le summum de cette tension pré-électorale.

<sup>37</sup> Ce qui rappelle les affrontements de Zina en province Bubanza en 1996-1997.

## Sylvestre NTIBANTUNGANYA

Ancien Chef d'Etat, Sénateur

BURUNDI : DECOMPOSITION - RECOMPOSITION DU PAYSAGE POLITIQUE ET TRANSITION INACHEVEE

---

Cette situation a négativement pesé sur le processus électoral et la gestion de la période post-électorale qui devait suivre. Le PALIPEHUTU-FNL s'est présenté et est devenu un enjeu qu'ont cherché à exploiter, chacun selon ses propres calculs et méthodes, les principaux protagonistes du paysage politique burundais. Le CNDD-FDD soupçonnait une alliance entre le parti Sahwanya-FRODEBU et le PALIPEHUTU-FNL dans la perspective de briser son ascension fulgurante dans l'espace politique burundais. La réaction du CNDD-FDD fut très musclée. Elle fut menée sur plusieurs fronts: militaires, policiers, politiques et diplomatiques, avant comme après les élections de 2005.

A la veille de ces élections, le parti Sahwanya-FRODEBU se trouvait dans une situation inconfortable marquée par une hostilité à son égard que ne cachaient plus certains pans de la société civile et des médias. Pour sa part, le CNDD-FDD avait le vent en poupe et bénéficiait de la compréhension et du soutien de tous ceux qui, au sein de la société civile et des médias, supportaient de plus en plus mal le tandem UPRONA-FRODEBU. La situation a été aggravée par les tentatives du Président de la République<sup>38</sup> de modifier certaines dispositions de la Constitution intérimaire post-transition en vue de pouvoir entrer en compétition pour la Présidence de la République post-transition. Il a été alors évoqué la nécessité et le bien fondé d'élire le Président de la République au suffrage universel direct, avec un boulevard à ouvrir aux chefs d'Etat de la transition<sup>39</sup>. Un grave conflit a ainsi éclaté au grand jour entre le Président de la République et le président de l'Assemblée Nationale de transition en même temps président du parti Sahwanya-FRODEBU. Ce dernier était farouchement opposé à toute modification de la Constitution. Les tentatives du Président de la République heurtaient également les calculs du CNDD-FDD déjà positionné pour rafler toute la mise au cours des élections programmées.

Les résultats des élections communales furent une grande surprise dans les rangs du parti Sahwanya-FRODEBU. La presse a même parlé de traumatisme (guhbabuka)<sup>40</sup>. Face à ces considérations du reste qualifiées d'« affabulations », le parti Sahwanya-FRODEBU accusait plutôt le CNDD-FDD d'avoir organisé et utilisé ses démobilisés<sup>41</sup> pour « terroriser » les électeurs et les forcer à voter en sa faveur. Ainsi, les retards pris par l'un ou l'autre leader du parti Sahwanya-FRODEBU à reconnaître les résultats des élections communales ont été interprétés dans certains milieux comme relevant d'une stratégie ayant pour but la remise en cause du caractère libre, transparent et démocratique de ces élections<sup>42</sup>. Tous ces faits ont négativement pesé sur les relations entre le pouvoir CNDD-FDD issu des élections, le parti Sahwanya-FRODEBU et le PALIPEHUTU-FNL.

Aujourd'hui, quatre organisations qu'on peut ranger dans la défunte famille des « Forces pour le Changement Démocratique » sont entrain de se positionner par rapport au rendez-vous électoral de 2010 :

---

<sup>38</sup> Domitien Ndayizeye.

<sup>39</sup> Pierre Buyoya et Domitien Ndayizeye.

<sup>40</sup> Cela a valu des semaines de prison au journaliste Egide Ndikuriyo qui l'avait évoqué à l'endroit du Président de la République alors que la Radio Publique Africaine qui, à l'époque, avait pris fait et cause pour le CNDD-FDD (dont elle a assuré la retransmission en direct de l'un ou l'autre meeting) électoral se trouvait aussi dans le collimateur avec la Présidence de la République qui avait ordonné sa fermeture.

<sup>41</sup> Récemment, l'ancien(ne) vice-président(e) de la République Alice Nzomukunda a fait état d'une organisation des jeunes du CNDD-FDD pour « sécuriser les élections » à la faveur de l'ancien mouvement rebelle.

<sup>42</sup> Des candidats du parti Sahwanya-FRODEBU aux élections communales dans la ville de Bujumbura ont été attaqués à la grenade et à l'arme automatique alors qu'ils prenaient un verre dans un bistrot tenu par Léonce Ngendakumana qui était secrétaire général du FRODEBU. Il y avait eu des morts. A l'époque, Léonce Ngendakumana avait ouvertement accusé le CNDD-FDD.

**Sylvestre NTIBANTUNGANYA**

**Ancien Chef d'Etat, Sénateur**

**BURUNDI : DECOMPOSITION - RECOMPOSITION DU PAYSAGE POLITIQUE ET TRANSITION INACHEVEE**

---

le CNDD de Léonard Nyangoma, le CNDD-FDD, le FRODEBU et le PALIPEHUTU-FNL. Ces quatre organisations partagent une grande partie de leur histoire et ont une même base électorale. Le CNDD (de Léonard Nyangoma), le parti SAHWANYA-FRODEBU et le PALIPEHUTU-FNL considèrent que le CNDD-FDD met aujourd'hui à profit ses positions dans les institutions de l'Etat pour nuire à toute organisation politique susceptible de s'ériger en challenger capable d'opérer l'alternance aux élections de 2010. L'on se trouve ainsi en face d'une véritable décomposition recomposition des partis du cartel qu'avait mis en place Melchior Ndadaye dans sa marche vers la démocratie. Le CNDD, le CNDD-FDD et le parti Sahwanya-FRODEBU en arrivent à se disputer le nom et l'œuvre de Melchior Ndadaye, se demandant qui, mieux que l'autre, pourrait être considéré comme l'héritier légitime et fidèle de cette œuvre<sup>43</sup>. Cette décomposition recomposition est loin de s'être terminée. La venue du PALIPEHUTU-FNL d'Agathon Rwaswa sur la scène politique constitutionnelle pourra provoquer d'autres remodelages avant que les organisations s'inscrivant dans cette lignée des « forces pour le changement démocratique » ne se stabilisent<sup>44</sup>, à côté d'un pôle qui se structurera probablement autour d'un des trois partis<sup>45</sup> qui, aujourd'hui, se disputent le leadership dans la famille des « descendants » du parti UPRONA.

### **3. Une lente adaptation des anciens rebelles aujourd'hui au pouvoir aux exigences de la gestion démocratique de l'Etat**

Logiquement, la décomposition-recomposition en cours dans le paysage politique burundais devrait profiter au parti CNDD-FDD. Etant au pouvoir, il a des possibilités de distribuer des postes dans l'administration publique, les entreprises d'Etat et la diplomatie. Ce qui, momentanément, fait de lui un parti de prédilection au risque d'en compliquer le caractère déjà hétéroclite en ce qui concerne les raisons profondes qui motivent les adhésions qui renflouent les rangs de ce parti. Au vu de son poids dans les institutions de l'Etat, de ces adhésions « massives » et des changements, bien qu'encore insuffisants, opérés dans les secteurs sensibles de la défense (armée), de la sécurité (police et service national de renseignement) et de la justice, le pouvoir du CNDD-FDD devrait être à l'aise dans la gestion de l'Etat. Mais ce parti semble être habité par une « angoisse » par rapport à l'avenir. Il donne l'impression de ne pas avoir suffisamment d'assurances par rapport au jeu politique et civil dans un Etat qui se veut démocratique et de droit. Plusieurs facteurs expliquent cette situation.

Le CNDD-FDD n'a pas de références idéologiques et politiques propres qui le particularisent dans le passé politique du pays. Il s'est construit sur base d'une « résistance armée populaire et spontanée » avant d'être structurée par des leaders politiques. A ses débuts, cette résistance se présentait comme une conscience agissante pour la restauration de la démocratie pour laquelle Melchior Ndadaye avait œuvré. Dans l'entendement de beaucoup de membres du CNDD, c'est le programme<sup>46</sup> du Président Ndadaye qui devrait être réhabilité.

---

<sup>43</sup> Le 21 octobre 2006, les partis CNDD-FDD et Sahwanya-FRODEBU (ce dernier rejoint par le CNDD de Léonard Nyangoma) ont organisé séparément des réceptions après les cérémonies officielles auxquelles ils avaient participé ensemble.

<sup>44</sup> Cet espace supportera difficilement quatre pôles pouvant s'organiser autour du CNDD, du CNDD-FDD, du FRODEBU et du PALIPEHUTU-FNL. La base des quatre organisations étant la même, il est probable qu'elle demeure attachée pour longtemps à celles ayant un passé militaire dans leur lutte.

<sup>45</sup> L'UPRONA, le MRC et le PARENA. Le parti UPRONA s'est imposé au cours des dernières élections en devenant la troisième force politique du pays après le CNDD-FDD et le FRODEBU. Ses dirigeants se sont félicités de la résistance dont il a fait preuve alors que ses concurrents lui prédisaient une disparition certaine.

<sup>46</sup> Au sein du CNDD comme du CNDD-FDD, des voix ont fait prévaloir que ce programme aurait été « trahi » par le leadership du FRODEBU

**Sylvestre NTIBANTUNGANYA**

**Ancien Chef d'Etat, Sénateur**

**BURUNDI : DECOMPOSITION - RECOMPOSITION DU PAYSAGE POLITIQUE ET TRANSITION INACHEVEE**

---

La notion de « résistance armée populaire et spontanée », aussi appelée le « peuple en armes », semble avoir survécu, même après la transformation du mouvement politique armé CNDD-FDD en parti politique. Aux yeux de certains observateurs, le CNDD-FDD est un grand ensemble difficile à gérer. Les leaders ne s'imposent pas nécessairement par leur vision, leurs capacités et leur charisme par rapport aux débats et actions politiques à travers lesquels se mène la politique quotidienne<sup>47</sup>. La réalité serait autre<sup>48</sup>.

Aussi persistent dans la gestion de l'Etat des comportements et des réflexes hérités de la lutte armée. Ce qui explique en partie le déficit de dialogue démocratique (libre et tolérant) dans l'organisation et le fonctionnement internes du parti mais aussi entre ce parti et d'autres partenaires de la vie politique, sociale et civile. Ces derniers sont des fois considérés comme des « ennemis » ou tout au moins des adversaires à neutraliser au lieu d'être traités comme des partenaires avec lesquels une ambition peut être construite et menée pour la consolidation de la paix et de la démocratie.

Enfin, beaucoup de membres du CNDD-FDD sont hantés et ont été traumatisés par les événements de 1993-1996<sup>49</sup>. Pour eux, les menaces de déstabilisation du pouvoir ne sont pas totalement écartées. Il ne faudrait pas tomber dans les erreurs du parti Sahwanya-FRODEBU qui, à leurs yeux, a mal géré les rumeurs de coup d'Etat qui prévalaient dès son accession au pouvoir en 1993, avec toutes les conséquences qui ont suivi et poursuivent encore le pays. Ensuite, le CNDD-FDD ne supporte pas du tout une velléité quelconque, réelle ou soupçonnée, de traiter ses leaders dans les mêmes conditions que celles dans lesquelles le parti Sahwanya-FRODEBU a exercé le pouvoir entre 1994 et 1996<sup>50</sup>.

Comme on s'en rend compte, le CNDD-FDD n'échappe pas au phénomène de décomposition – recomposition qui frappe plusieurs années dans le paysage politique burundais. La nouvelle donne, caractérisée son passage d'un mouvement politique armé à un parti politique au pouvoir, devant agir dans la égalité constitutionnelle et le respect de la loi, va certainement amener le parti à se redéfinir et à se réajuster pour mieux faire face à ses responsabilités dans la gestion du Burundi post-conflit. Les développements en cours dans l'organisation et le fonctionnement internes du parti et dans ses rapports avec le pouvoir d'Etat pourront se conclure par des remodelages destinés à mieux adapter le parti aux exigences d'une gestion démocratique de l'Etat.

---

<sup>47</sup> Les positions de l'opposition, de la société civile, des forces morales, des syndicats... et les prestations des médias sont exprimées principalement à partir des milieux urbains, particulièrement de la capitale Bujumbura. Des analystes pensent même que cela influencerait certaines décisions politiques du parti au pouvoir à la faveur des populations rurales avec lesquelles il se sentirait plus à l'aise.

<sup>48</sup> Ceux qui connaissent le CNDD-FDD parlent de réseaux d'attache et d'influence, particulièrement auprès des militants combattants du temps de la guerre, qui constituent aujourd'hui des « brigades de choc » du parti, qu'on retrouve dans tous les domaines et à tous les échelons de l'organisation du parti.

<sup>49</sup> C'est ce qui fait que le CNDD-FDD aime rappeler que c'est pour la première fois dans l'histoire du Burundi qu'un chef d'Etat ou de gouvernement démocratiquement élu passe le cap d'un an au pouvoir, rappelant les sorts tragiques que connurent le Premier Ministre Louis Rwagasore et le Président Melchior Ndadaye. Le premier fut assassiné trois semaines après la victoire de son parti alors que le deuxième a connu le même sort à peine cent jours après son entrée en fonctions.

<sup>50</sup> Dans son discours du 3 septembre 2006, à l'occasion du premier anniversaire de l'arrivée au pouvoir du CNDD-FDD, Hussein Radjabu a dit que son parti n'acceptera jamais qu'un président de la République issu des rangs du CNDD-FDD soit soumis aux mêmes conditions que celles vécues par le Président Sylvestre Ntibantunganya entre 1994 et 1996.

**Sylvestre NTIBANTUNGANYA**

**Ancien Chef d'Etat, Sénateur**

**BURUNDI : DECOMPOSITION - RECOMPOSITION DU PAYSAGE POLITIQUE ET TRANSITION INACHEVEE**

---

#### **4. Une opposition faible (affaiblie)**

Face à un parti majoritaire qui, pour plusieurs raisons, s'adapte lentement aux exigences d'une gestion démocratique de l'Etat se trouve une opposition faible (et/ou affaiblie). Cette opposition est principalement faite des deux autres composantes de cette « famille éclatée » des « héritiers de Melchior Ndadaye » que sont les partis Sahwanya-FRODEBU et CNDD. Depuis plusieurs années, ces partis connaissent de sérieux problèmes de leadership avec des tendances centrifuges qui en réduisent l'influence. Depuis les élections de 2005 ils vivent des désertions au niveau de leurs cadres dont profite le parti CNDD-FDD. Outre ces faits internes, ces partis se plaignent également d'assauts multiples dont ils ont fait objet de la part du parti au pouvoir qui voit en eux de redoutables concurrents, avec le PALIPEHUTU-FNL, aux élections de 2010.

Pour sa part, l'ancien parti unique UPRONA, dont on a pu mesurer les divergences de vision avec les «héritiers de Melchior Ndadaye» lors des négociations, est partie prenante dans le Gouvernement. Il y occupe même le poste de 1<sup>er</sup> Vice-Président de la République qui coordonne un domaine important, au vu des réformes à poursuivre et achever en matière de transformation de l'Etat. Constitutionnellement, le 1<sup>er</sup> Vice-président de la République coordonne le domaine politique et administratif. Ce qui signifie qu'il a l'œil sur des secteurs aussi importants que la défense nationale, la justice, l'intérieur et la sécurité publique, la diplomatie, la communication ... Quand bien même on a vu les députés de l'UPRONA pactiser dans certaines circonstances avec leurs collègues des partis Sahwanya-FRODEBU et CNDD pour s'opposer à certaines pratiques à l'Assemblée Nationale, le parti UPRONA s'est refusé à se retirer du Gouvernement<sup>51</sup> comme le parti Sahwanya-FRODEBU l'a fait. Jusque récemment, l'UPRONA se trouvait tiraillé entre l'obligation constitutionnelle d'être solidaire avec le pouvoir CNDD-FDD avec lequel il participe au Gouvernement et la nécessité de s'inscrire clairement, sans équivoque, dans l'opposition.

Face à ces problèmes de l'opposition, la critique pour redresser la situation est des fois assurée par les associations de défense des droits de la personne humaine et des libertés publiques et par les médias. Ces derniers paraissent plus convaincants et peut-être plus crédibles, aux yeux d'une population qui reste sur sa soif en ce qui concerne la volonté, les capacités et l'engagement du parti au pouvoir à satisfaire ses revendications légitimes en ce qui concerne la démocratie, l'Etat de droit, les droits de la personne humaine, les libertés publiques et le développement économique et social du pays. Quant à l'opposition politique, elle est également attendue pour convaincre quant à son pouvoir à constituer une véritable alternative volontariste, capable et crédible, donc viable.

## **II. UNE TRANSITION INACHEVEE**

A côté de cette décomposition-recomposition du paysage politique, il y a aussi le caractère inachevé de la transition qui influe sur l'évolution actuelle du Burundi. La notion de « transition inachevée » est à comprendre, non dans sa durée ou au niveau des organisations et personnalités politiques qui la conduisaient, mais au niveau de la réalisation des réformes et programmes qui lui étaient confiés.

Devant se conclure par l'organisation d'élections destinées à la mise en place démocratique des institutions, la période de transition avait à son agenda une série de réformes et de programmes à réaliser

---

<sup>51</sup> Malgré la pression des partisans de cette option que conduit un ancien ministre sous les règnes de Buyoya I et II, en la personne de Astère Girukwigomba.

**Sylvestre NTIBANTUNGANYA**

**Ancien Chef d'Etat, Sénateur**

**BURUNDI : DECOMPOSITION - RECOMPOSITION DU PAYSAGE POLITIQUE ET TRANSITION INACHEVEE**

---

préalablement pour garantir à ces élections un caractère libre, transparent et démocratique. Plusieurs de ces réformes et programmes ont pu être réalisés ou tout au moins démarrés. D'autres ne l'ont pas été ou sont demeurés en suspens. Il en a été ainsi des programmes et réformes en rapport avec la sécurité et la réconciliation nationale.

En rapport avec la sécurité, l'attention était sollicitée en ce qui concerne le règlement définitif de la question du PALIPEHUTU-FNL et le retrait systématique et total de toutes les armes illégalement détenues. Les élections ont été organisées alors que persistait la question du PALIPEHUTU-FNL avec lequel aucun accord de cessez-le-feu n'avait pu être obtenu. D'autre part, la persistance de cette question rendait difficile, pour ne pas dire impossible, la matérialisation du programme de désarmement sur lequel le Gouvernement de transition et l'ancien mouvement politique armé CNDD-FDD n'étaient pas encore parvenus à accorder les violons. A l'époque, le président du CNDD-FDD qualifiait la politique du Gouvernement en la matière de « précipitée, non suffisamment mûrie et donc mal préparée ».

Aussi, la persistance de la question du PALIPEHUTU-FNL et des armes illégalement détenues a été à la base de polémiques et de tensions entre les deux grands protagonistes de ces élections, les partis CNDD-FDD et Sahwanya-FRODEBU. Le CNDD-FDD, pourtant largement vainqueur à l'échelle nationale et au niveau de toutes les élections a considéré que ses « maigres » scores dans la province de Bujumbura-Rural et dans la capitale ont été le fait d'une collusion entre le parti Sahwanya-FRODEBU et le PALIPEHUTU-FNL. Ainsi, dès les premiers jours de son pouvoir, le CNDD-FDD a accentué la pression militaire, politique, policière et diplomatique sur le dernier mouvement politique armé avec une volonté manifeste de l'anéantir totalement. Les actions militaires et policières destinées à traquer les membres du PALIPEHUTU-FNL jusque dans leurs derniers retranchements furent appuyées par une démarche diplomatique visant à convaincre les partenaires encore réticents sur le caractère qualifié de « terroriste » du mouvement. En conséquence, ce n'était pas une organisation avec laquelle il fallait négocier. Dans le cadre de la « Tripartite+1 », le PALIPEHUTU-FNL devait subir le même sort que les autres « forces négatives » de la Région.

Cette volonté d'écraser à tout prix le PALIPEHUTU-FNL a provoqué plusieurs dérapages en ce qui concerne les droits de la personne humaine. Surtout que les forces de sécurité qui en étaient chargées n'étaient pas encore parvenues à une véritable transformation qualitative. Jusque là en effet, les anciennes forces belligérantes connaissaient beaucoup plus une juxtaposition dans les rangs qu'une véritable transformation des membres de la Force de Défense Nationale, de la Police Nationale et du Service National de Renseignement, autant en ce qui concerne l'esprit qu'au niveau des comportements de ces forces. Pour certains membres de ces forces, les vieux méthodes et réflexes étaient loin d'être dissipés, notamment dans les relations entre ces forces et la population et leur comportement par rapport aux enjeux politiques. D'autre part, beaucoup restait à faire pour la formation technique de ces forces ainsi que leur éducation à certains impératifs qui doivent prévaloir et guider leurs actions dans le cadre d'un Etat de droit, où les droits et libertés de la personne humaine et des citoyens sont respectés et promus. Ainsi, des centaines, voire des milliers de citoyens ont été victimes de violations des droits humains commises par des éléments des forces de l'ordre.

Par ailleurs, si le CNDD-FDD soupçonnait le parti Sahwanya-FRODEBU d'être de mèche avec le PALIPEHUTU-FNL, le parti Sahwanya-FRODEBU pour sa part accusait le CNDD-FDD d'avoir recouru à « ses démobilisés » pour intimider et menacer les électeurs au cas où ils ne voteraient pas « dans le bon

**Sylvestre NTIBANTUNGANYA**

**Ancien Chef d'Etat, Sénateur**

**BURUNDI : DECOMPOSITION - RECOMPOSITION DU PAYSAGE POLITIQUE ET TRANSITION INACHEVEE**

---

sens ». C'est ainsi qu'il ne manque pas de voix pour dire que la large victoire du CNDD-FDD serait davantage due à ces « intimidations » qu'à des capacités politiques particulières. L'on comprend dès lors le caractère des fois tendu des relations entre les deux partis qui ont de la peine à se reconnaître selon le rapport de force mis en évidence par les dernières élections.

**Un autre programme inachevé concerne la réconciliation nationale.** Les mécanismes prévus par l'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi et acceptés par les divers accords de cessez-le-feu consistaient en une « Commission d'Enquête Judiciaire Internationale sur le génocide, les crimes de guerre et autres crimes contre l'humanité, une Commission Nationale pour la Vérité et la Réconciliation Nationale, un Tribunal Pénal International chargé de juger et punir les coupables<sup>52</sup> et une symbolique pour la réconciliation nationale.

Ces mécanismes devaient être mis en place et conclure leurs missions pendant la période de transition. L'objectif recherché était que les élections trouvent le peuple burundais suffisamment réconcilié par la vérité et le châtement judiciaire des graves crimes commis dans le passé. D'autre part, certains signataires des différents accords espéraient que la mise en place des divers mécanismes prévus constitue un moyen de barrer la route à toute organisation et/ou personne ayant de graves responsabilités dans les crimes de génocide, les crimes de guerre ou d'autres crimes contre l'humanité commis au Burundi depuis l'indépendance, afin qu'ils ne puissent pas s'infiltrer au sein des nouvelles institutions. Ce qui n'a pas pu être fait. Le programme reste à réaliser aujourd'hui. Le Gouvernement du Burundi et les Nations Unies évoluent vers la mise en place d'une seule commission « Vérité-(Pardon)-Réconciliation » et d'une chambre pénale spéciale à créer au sein du système judiciaire national. Les deux mécanismes devraient être mixtes.

**Enfin, un autre facteur de la situation actuelle mais qui ne tient pas à la transition concerne le retard pris dans la mise en place de cadres prévus par la Constitution pour garantir une participation plus active des citoyens à la gestion des affaires du pays.** Comme dans toute autre démocratie, les institutions du Burundi comprennent trois pouvoirs : le pouvoir exécutif, le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire. Depuis la signature de l'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation nationale, il a été introduit une nouvelle institution : l'ombudsman. Par ailleurs, la Constitution prévoit aussi des conseils nationaux dont la mission est « d'assurer une large participation des citoyens à la gestion des affaires publiques ». Ni l'ombudsman, ni les conseils nationaux n'ont été jusqu'aujourd'hui mis en place. Ce qui en quelque sorte déséquilibre l'organisation et le fonctionnement du système institutionnel national. Ces institutions et autres organes de l'Etat pourraient constituer à la fois des garde-fous et des conseillers des autres institutions comme le prévoit la Constitution de la République du Burundi<sup>53</sup>.

...//...

---

<sup>52</sup> Au cas où le rapport de la Commission d'enquête judiciaire internationale sur le génocide, les crimes de guerre et autres crimes contre l'humanité établirait l'existence de ces crimes.

<sup>53</sup> Le Gouvernement a déjà étudié une série de lois sur l'organisation, la composition et le fonctionnement de certains de ces conseils. Ce qui signifie l'imminence de leur mise en place dès que ces lois auront été adoptées par le Parlement et promulguées par le Président e la République.

**Sylvestre NTIBANTUNGANYA**

**Ancien Chef d'Etat, Sénateur**

**BURUNDI : DECOMPOSITION - RECOMPOSITION DU PAYSAGE POLITIQUE ET TRANSITION INACHEVEE**

---

## **CONCLUSION**

### **DIALOGUER POUR L'APAISEMENT, LE REDRESSEMENT ET LA CONSOLIDATION DE LA PAIX ET DE LA DEMOCRATIE**

Tels sont, certainement parmi d'autres, les facteurs pouvant servir à expliquer les trébuchements, les incohérences et les écarts aujourd'hui observés dans la gouvernance du Burundi. Tels qu'ils s'expriment, les différents problèmes relèvent d'un difficile (ré)-apprentissage de la démocratie. Au sein du parti CNDD-FDD au pouvoir, certains sont tentés de faire prévaloir la perception, voire la conviction, que des pans de l'opposition, de la société civile, des médias et même de la communauté internationale ne reconnaissent pas ou ne respectent pas sa victoire aux élections de 2005 ou tout au moins remettraient en cause ses prédispositions morales et politiques ainsi que ses compétences techniques à gouverner le Burundi. De leur côté, l'opposition, la société civile, les médias et la communauté internationale, auxquels il faut ajouter les forces morales, soupçonnent dans le CNDD-FDD des vellétés autoritaires et/ou totalitaires dans sa façon de concevoir et de gérer le pouvoir. Il est reproché à ce parti d'être tenté de gouverner le Burundi en violation du prescrit de la Constitution et des exigences de l'Etat de droit, de la bonne gouvernance et du respect des droits de la personne humaine et des libertés publiques. En réaction à cette situation, les autres partis politiques se sentent poussés dans une opposition de plus en plus sans concession.

Ces comportements, ceux du CNDD-FDD au pouvoir comme ceux de son opposition, contredisent l'esprit de l'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi, les différents accords de cessez-le-feu, la Constitution et plusieurs lois tributaires destinées à la mise en œuvre des différents accords négociés et signés dans la perspective de mettre définitivement le peuple burundais à l'abri de toute menace de résurgence du conflit qu'il a connu au cours des dernières décennies.

Pour convaincre qu'il ne s'agit pas de choix stratégique, un véritable dialogue, sincère et sans embûches, s'impose entre le pouvoir et les forces politiques, sociales, civiles et morales qui influencent la vie nationale. Il est impératif de tout mettre en œuvre pour apaiser, redresser et enfin consolider la paix et la démocratie au Burundi. Ce dialogue pourrait se dérouler de manière permanente guidé par l'esprit de l'Accord d'Arusha, qui préconise une démocratie participative pour autant que le Burundi est engagé depuis sa signature dans de profondes réformes de Etat en ce qui concerne notamment le pouvoir judiciaire et les forces de défense et de sécurité. Le dialogue se révèle également indispensable pour garantir un contexte politique serein au déroulement des travaux de la Commission Vérité - Réconciliation et du tribunal pénal dont la mise en place est imminente<sup>54</sup>. Enfin, un dialogue sera toujours nécessaire à propos des actions indispensables pour la consolidation de la démocratie, particulièrement en ce qui concerne le rôle, les pouvoirs et la composition d'une commission électorale nationale à la fois indépendante et permanente, le statut de l'opposition ainsi qu'une relecture de la Constitution pour les précisions nécessaires à y apporter et les incohérences et contradictions dont elle doit être expurgée.

Au vu de ces objectifs, ce dialogue devrait impliquer les institutions, les partis politiques, la société civile et les forces morales. Les médias devraient pouvoir en faire écho garantis d'accéder librement aux informations nécessaires et s'obligeant pour leur part à travailler sous le guide des impératifs professionnels et éthiques dans la collecte, le traitement et la présentation des informations. Pour tous les partenaires sollicités, ce dialogue ne saurait être productif que s'il est pensé et conduit dans l'esprit d'une démocratie

---

<sup>54</sup>Pour couronner le processus de paix et de réconciliation nationale.

**Sylvestre NTIBANTUNGANYA**

**Ancien Chef d'Etat, Sénateur**

**BURUNDI : DECOMPOSITION - RECOMPOSITION DU PAYSAGE POLITIQUE ET TRANSITION INACHEVEE**

---

participative, le respect de la Constitution et des résultats, dans leurs diversités, des élections de 2005. Toute démarche qui ignorerait un quelconque de ces principes de base placerait le Burundi dans l'inconnu.

Au niveau des institutions, un Gouvernement où tous les partis réunissant plus d'un vingtième des sièges<sup>55</sup> à l'Assemblée Nationale participeraient, librement, après avoir été consultés, et un Parlement où l'opposition serait véritablement associée à la présidence des commissions permanentes et à une commission spéciale pour la préparation du Congrès, proportionnellement au nombre de sièges détenus, pourraient faire l'affaire. Aussi, la mise en place de l'ombudsman, constitutionnellement investi d'une mission de « médiation entre l'administration et les citoyens et entre les Ministères et l'administration »<sup>56</sup> et qui « joue également le rôle d'observateur en ce qui concerne le fonctionnement de l'administration », devant, pour toutes ces fins, disposer de moyens matériels et financiers suffisants et pouvant aussi saisir la Cour Constitutionnelle, au même titre que le Président de la République, les présidents des deux chambres du Parlement et d'un quart de députés ou de sénateurs, pourrait contribuer à la stabilisation du pays. Il en est de même des conseils nationaux, chargés d' « assurer une large participation des citoyens à la gestion des affaires publiques »<sup>57</sup>, dont une bonne composition et des moyens suffisants pour fonctionner pourraient rassurer les forces politiques, sociales, civiles et morales non dominantes ou absentes dans les institutions qui dirigent le pays. Il faudra donc de bons choix au niveau des hommes et des femmes à solliciter pour en faire partie.

A côté des institutions, le pouvoir pourrait mettre en place, en concertation avec les concernés, des mécanismes de concertation et d'information avec les partis politiques et la société civile. Pour demeurer crédibles, les associations de la société civile comme les médias éviteront d'apparaître, sous une forme quelconque, comme des auxiliaires des stratégies pour le maintien au pouvoir ou pour sa conquête.

Quant à la communauté internationale, elle est appelée à veiller à ce que le processus de paix au Burundi, donné justement en exemple, ne connaisse pas d'accrocs susceptibles de le compromettre de façon à faire retomber le pays dans le conflit. Il faut continuer à soutenir le Burundi en exigeant de tous les partenaires, dont le Gouvernement, son opposition et la société civile, à toujours privilégier le dialogue dans la recherche de solutions aux problèmes qui ne manquent pas dans un pays qui sort à peine du conflit et dont le processus de paix et de (re)démocratisation demeure encore fragile. Dans ce sens, il est indiqué d'encourager les différents partenaires pour qu'ils laissent émerger, agir et se consolider un pouvoir judiciaire indépendant des pouvoirs législatif et exécutif et de toute autre forme de pression. Les bailleurs de fonds doivent continuer à garantir au Burundi les moyens financiers nécessaires, d'une part pour aider à la consolidation des cadres para-institutionnels (la société civile, une presse libre, indépendante et professionnelle, les syndicats... ) très indispensables pour la vitalité de la démocratie et l'édification d'un Etat de droit respectueux et promoteur des droits de la personne humaine et des libertés publiques et, d'autre part, pour aider le Gouvernement à faire face aux gigantesques problèmes de reconstruction et de développement économique et social du pays. Bien évidemment, cela n'est pas à donner sous forme de chèque en blanc. Les organisations de la société civile doivent demeurer apolitiques alors que le

---

<sup>55</sup> Dans son article 129 alinéa 2, la Constitution de la République du Burundi dispose que les membres du Gouvernement proviennent des différents partis politiques ayant réuni plus d'un vingtième de votes qui le désirent. Ces partis ont droit à un pourcentage arrondi au chiffre inférieur, du nombre total de Ministres au moins égal à celui des sièges qu'ils occupent à l'Assemblée Nationale ».

<sup>56</sup> Constitution de la République du Burundi, article 257

<sup>57</sup> Constitution de la République du Burundi, article 268.

