

LES TRANSITIONS POLITIQUES AU RWANDA ET AU BURUNDI

par Filip Reyntjens

Abstract

The latest political transitions in Rwanda and Burundi are an illustration of the problematic nature of the transition paradigm which supposes a rectilinear evolution leading from dictatorship to democracy.

The first Rwandan transition (1990-1994) ended in genocide and other massive human rights abuse and heralded the profound destabilisation of the whole region. The second transition (1994-2003) has not brought democracy, but dictatorship which carries the seeds of new widespread violence.

In Burundi, one transition (1988-1993) too has ended in large-scale massacres and the breaking out of a ten year civil war. The second transition (1998-2005) appears, for the time being, to have succeeded, but major challenges await the regime that has emerged from the elections.

The failures are due in part to the violent impasse that accompanies the excessive struggle over a stake perceived as crucial, i.a. political power and the control of the state. In Rwanda and Burundi, an additional handicap for these transitions is the bipolar nature of the ethnic divide.

1. INTRODUCTION : LE PARADIGME DES TRANSITIONS POLITIQUES A L'EPREUVE

La doctrine classique des transitions politiques, bien illustrée par les travaux de Huntington¹, présume qu'elles impliquent la succession d'un régime autoritaire par un régime démocratique, de l'oppression par la liberté, des violations des droits de la personne par l'Etat de droit. Elle présente ce phénomène comme débutant par le processus de dissolution d'un régime autoritaire et débouchant sur la mise en place d'un système de gouvernance démocratique². Dans les années 1990, en Afrique ce paradigme a inspiré les politiques des bailleurs à travers les programmes d'appui à la démocratisation, aux processus électoraux, à la presse et à la société civile, et au système judiciaire. L'optimisme de cette ère de «conditionnalité politique» cède rapidement la place au désenchantement, lorsqu'il devient évident que «la mayonnaise ne prend pas», du moins pas partout. A la prime à la démocratisation succède celle à la bonne gestion, voire même dans de nombreux cas, celle au statu quo. Il y a quelques années déjà, Carothers

¹ HUNTINGTON, S., *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, University of Oklahoma Press, 1991.

² O'DONNELL, G., SCHMITTER, P.C., *Transition from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions About Uncertain Democracies*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1986, p.6.

annonce la fin du paradigme de la transition. Il veut montrer que ses suppositions sous-jacentes ne résistent pas aux faits, et il suggère l'utilisation d'un autre «prisme»³.

Les transitions politiques ne mènent pas forcément de la dictature à la démocratie et l'évolution n'est pas obligatoirement rectiligne. Au contraire, le mouvement peut être tortueux et progresser en dents-de-scie, voire même opérer des retours en arrière. Alors que ce constat s'est imposé partout en Afrique, il s'avère de façon particulièrement claire dans la région des grands lacs. Nous tentons ici, de façon très empirique, cette analyse portant sur la dernière décennie (et même un peu plus) au Rwanda et au Burundi⁴. Nous verrons que plusieurs transitions se suivent, voire se chevauchent, et cela pratiquement aux mêmes moments.

2. LE RWANDA : L'ECHEC DE DEUX TRANSITIONS

2.1. Une transition négociée et étouffée dans le sang (1990-1994)

La première transition rwandaise s'étale de 1990 à 1994, et s'inscrit initialement dans le «vent du changement» commun à toute l'Afrique soumise aux contraintes imposées par le nouveau paysage international de l'après-guerre froide. C'est le 5 juillet 1990, après la conférence de La Baule, que le président Habyarimana annonce la création d'une «commission nationale de synthèse». Alors que, dans l'entendement de Habyarimana, le cadre reste au début celui du parti unique, lorsque la commission est mise en place le 24 septembre, le mandat lui confié précise entre autres que la charte politique nationale qu'elle doit rédiger «devra préciser les principes auxquels la constitution de toute formation politique, qui voudrait se constituer, serait subordonnée». La perspective du multipartisme est ainsi admise.

Ce qui rend la transition rwandaise différente de la plupart des autres, c'est qu'à partir du 1^{er} octobre 1990 une guerre civile, entamée par le FPR à partir de l'Ouganda, vient se greffer sur le processus politique à peine entamé. Cette combinaison, couplée de la bipolarité ethnique, va s'avérer fatale. Il n'est pas possible ici d'analyser en détail le parcours vers le génocide⁵. Contentons-nous de dire que le FPR, grâce à la pression militaire qu'il exerce

³ CAROTHERS, T., "The End of the Transition Paradigm", *Journal of Democracy*, 2002, pp.5-21.

⁴ Au sujet de la RDC, voir l'article de Omasombo Tshonda et Obotela Rashidi, ailleurs dans cet *Annuaire*.

⁵ De nombreux ouvrages ont paru à ce sujet. On peut se référer notamment à DES FORGES, A., *Aucun témoin ne doit survivre*, Paris, Karthala, 1999 ; PRUNIER, G., *Rwanda 1959-1996. Histoire d'un génocide*, Paris, Dagorno, 1997 ; REYNTJENS, F., *L'Afrique des grands lacs en crise*, Paris, Karthala, 1994.

sur le régime, devient un allié objectif de l'opposition intérieure, qui parvient à obtenir progressivement d'importantes concessions. En juin 1991, une nouvelle constitution autorise le multipartisme, et le mois suivant, les premiers partis sont agréés. En avril 1992, le premier gouvernement de coalition⁶ est mis en place ; le premier ministre est issu du principal parti d'opposition, le MDR. En juillet de la même année débutent les négociations d'Arusha entre le gouvernement et le FPR. Ce processus, qui combine la recherche d'un accord politique sur le partage du pouvoir et d'un accord de paix visant à mettre fin à la guerre civile, met aux prises un gouvernement peu homogène⁷ et le FPR soudé et cohérent.

Durant et après ces négociations, les antagonistes aux deux extrêmes, le MRND et le FPR, le premier craignant perdre le pouvoir, le second voulant s'en accaparer à tout prix, mettent en œuvres des projets de déstabilisation. Du côté de l'ancien pouvoir, les tentatives de sabotage sont assez bien documentées depuis longtemps : provocations d'affrontements interethniques, violences commises par des «escadrons de la mort», intimidation et menaces physiques à l'encontre de l'opposition et de la presse indépendante⁸. Quant à lui, le FPR mène une «stratégie de la tension» dont on ne s'est rendu compte que plus tard. A la suite de deux déserteurs de l'armée rwandaise, les lieutenants Abdul Ruzibiza et Aloys Ruyenzi, le professeur français André Guichaoua affirme dans l'édition du 7 mai 2004 du journal *Le Monde* que cette stratégie a inclus des campagnes d'attentat destinées à faire le maximum de victimes civiles et l'assassinat de personnalités de l'opposition démocratique. D'après Guichaoua, les dirigeants du FPR ne voulaient pas lier leur sort à l'organisation d'élections libres ; en privilégiant le dénouement militaire, il aurait «libéré les forces les plus fanatiques» au sein de l'ancien régime. L'existence de cette stratégie du pire a par la suite été détaillée dans deux ouvrages, l'un de Ruzibiza⁹, l'autre de Pierre Péan¹⁰.

Même si dès lors les principaux antagonistes n'y croient pas, l'accord d'Arusha, signé le 4 août 1993, constitue une redistribution fondamentale des cartes. Le président de la République est «déshabillé», réduit à être un chef de l'Etat cérémoniel. Le gouvernement de transition à base élargie (GTBE), pierre angulaire de l'ordonnement de la transition, combine les pouvoirs

⁶ Outre le MRND, il comprend quatre partis d'opposition.

⁷ Le MRND et les autres partis ont des intérêts divergents.

⁸ Pour un aperçu sommaire, voir REYNTJENS, F., *L'Afrique des grands lacs en crise, op. cit.*, pp.183-196.

⁹ RUZIBIZA, A., *Rwanda. L'histoire secrète*, Paris, Editions du Panama, 2005.

¹⁰ PEAN, P., *Noires fureurs, blancs menteurs. Rwanda 1990-1994*, Paris, Mille et une nuits, 2005. Même si cet ouvrage a provoqué d'intenses polémiques et que, sur un nombre de points, il est contestable, ce livre contient également un nombre de données inédites qui, combinées avec d'autres informations inconnues il y a quelques années, invite à une relecture de l'histoire du génocide rwandais.

d'un chef d'Etat et de gouvernement. Il est désigné, non pas par le président de la République, mais par les partis qui le composent¹¹. L'Assemblée nationale de transition (ANT) comprend les partis politiques agréés ainsi que le FPR. La nouvelle armée nationale sera composée pour 60 % des forces gouvernementales et pour 40 % du FPR, sauf aux postes de commandement à partir du niveau du bataillon, où la répartition sera de 50 %-50 %. Les concessions imposées à l'ancien pouvoir sont considérables. La fonction présidentielle, qui revient au MRND, est vidée de sa substance ; l'ancien parti unique perd également sa position prédominante au sein du gouvernement et du parlement, où il est sur pied d'égalité avec le FPR et les principaux partis d'opposition. Dans l'armée, autre bastion de l'ancien pouvoir, le FPR devient le bloc politico-militaire le plus important.

La période de transition doit s'étaler sur deux phases. Dans un premier temps, les institutions seront mises en place dans les 37 jours qui suivent la signature de l'accord. Dans un second temps, une transition de 22 mois est prévue, à compter de la date de la mise en place du GTBE. Alors qu'il est déjà peu réaliste d'espérer que le GTBE puisse être installé en une trentaine de jours, un nombre d'obstacles vont se poser sur la voie de la mise en application de l'accord, et ce malgré le déploiement, à partir de fin novembre 1993, d'une force internationale¹². D'une part, de tripolaire¹³ le paysage politique devient bipolaire, les principaux partis d'opposition se scindant en deux ailes, l'une se rapprochant du MRND, l'autre du FPR. Cela rend infiniment plus difficile l'application des mécanismes consociatifs contenus dans l'accord. D'autre part, le 21 octobre 1993, au Burundi voisin l'armée dominée par les Tutsi commet un coup d'Etat au cours duquel le premier président démocratiquement élu et hutu est assassiné. Pour de nombreux Hutu rwandais, c'est la preuve que les Tutsi n'accepteront jamais la démocratie, et la méfiance s'installe définitivement.

Durant les premiers mois de 1994, de nombreux blocages font obstacle à la mise en place du GTBE et de l'ANT. Au niveau politique, les difficultés sont liées à l'arithmétique très serrée prévue par l'arrangement consociatif d'Arusha. Ainsi, les décisions du gouvernement requièrent toujours une majorité des deux tiers et certaines matières importantes au parlement doivent être votées à la même majorité. Le «camp FPR» tente donc de s'assurer les deux tiers et le «camp MRND» essaie de l'en empêcher. Chaque bloc étant très proche de son objectif, l'enjeu se réduit finalement à l'attribution d'un seul portefeuille ministériel et à un ou deux sièges à l'Assemblée. Ces blocages politiques s'accompagnent d'une grave augmentation de la violence et de l'insécurité. Déjà dans la seconde moitié de

¹¹ Il s'agit du FPR et des cinq partis qui formaient préalablement le gouvernement de coalition.

¹² La Mission des Nations-Unies d'assistance au Rwanda (MINUAR).

¹³ MRND - opposition intérieure - FPR.

novembre 1993, des dizaines de civils, dont de nombreuses personnalités locales du MRND, sont tués ; selon toute vraisemblance, le FPR est l'auteur de ces forfaits. Les meurtres du ministre Félicien Gatabazi le 21 février 1994¹⁴, et –apparemment en guise de représailles— celui du président du parti ultra-hutu CDR, le lendemain, font considérablement augmenter la tension. Cette fin de février est particulièrement agitée : des dizaines de personnes trouvent la mort, de nombreuses autres sont blessées. En mars, des dizaines d'autres encore sont tuées ou blessées dans des incidents à l'arme à feu ou à la grenade. Clairement, les antagonistes s'éloignent de la recherche d'une solution politique et s'installent dans la logique de la reprise des hostilités. Le FPR en particulier poursuit la stratégie du pire, qui fait pourtant courir des risques immenses aux Tutsi de l'intérieur.

2.2. Une transition imposée débouchant sur une dictature portant les prémises de nouvelle violence (1994-2003)

Après s'être heurtée à ces blocages de plus en plus violents, la transition échoue complètement en avril 1994, lorsque l'avion du président Habyarimana est abattu, très vraisemblablement par le FPR¹⁵. L'attentat serait alors le couronnement de la stratégie de la tension menée par le FPR, qui aurait sacrifié des centaines de milliers de Tutsi sur l'autel de la victoire militaire et de la prise du pouvoir¹⁶. La guerre civile reprend immédiatement et en même temps le génocide et les massacres emportent plus d'un million de Rwandais.

Lorsqu'à l'issue de sa victoire militaire, le FPR met en place un nouveau gouvernement, il affirme continuer d'adhérer à la lettre et à l'esprit de l'accord d'Arusha et à la logique du partage du pouvoir qu'il consacre. Cependant, un nombre d'amendements apportés unilatéralement par le FPR à la loi fondamentale modifient profondément le régime politique prévu par

¹⁴ D'après A. Ruzibiza (*op. cit.*, p.224), Gatabazi a été assassiné par le FPR sur ordre direct de Kagame.

¹⁵ C'est ce qu'affirment plusieurs sources à l'intérieur du FPR, voir notamment RUZIBIZA, A., *op. cit.*, pp.237-252. D'après des fuites dans la presse, l'instruction menée en France par le juge Jean-Louis Bruguière aboutirait à la même conclusion (voir en particulier le dossier publié par Stephen Smith dans *Le Monde* du 10 mars 2004).

¹⁶ C'est exactement le reproche que lui fait Ruzibiza (*op. cit.*). Le général Roméo Dallaire confirme, lorsqu'il relate que Kagame lui dit : « Cette guerre sera la cause de bien des sacrifices. Si les [Tutsi menacés] doivent être sacrifiés, on considérera qu'ils étaient inclus dans ce sacrifice » (DALLAIRE, R., *J'ai serré la main du diable. La faillite de l'humanité au Rwanda*, Outremont (Québec), Libre Expression, 2003, p.451). Dans ses conclusions, Dallaire tranche sans complaisance : « Mais les morts rwandais peuvent aussi être attribués à Paul Kagame, ce génie militaire qui n'a pas accéléré sa campagne quand l'envergure du génocide fut manifeste et qui, en quelques occasions, m'a même entretenu avec candeur du prix que ses camarades tutsi auraient peut-être à payer pour la cause » (*Idem*, p.632).

l'accord. Ils introduisent une présidence exécutive forte, imposent la dominance du FPR au gouvernement, et redessinent la composition du parlement. En réalité, la loi fondamentale modifiée relève d'une subtile ingénierie constitutionnelle qui tente de masquer la consolidation du contrôle politique total exercé par le FPR¹⁷. En juillet 1999, une période de transition initialement fixée à cinq ans est prolongée unilatéralement de trois ans.

Alors que le principal parti d'opposition, le MDR¹⁸, se rend rapidement compte de la dérive autoritaire¹⁹, c'est en août 1995 que l'étrousse de la base du pouvoir s'affirme visiblement. Le premier ministre Faustin Twagiramungu et les ministres de l'Intérieur, Seth Sendashonga, et de la Justice, Alphonse Nkubito démissionnent, et les deux premiers partent à l'étranger, où ils fondent un mouvement d'opposition²⁰. C'est le début d'un mouvement de départs en exil de membres de l'élite hutu d'abord, de Tutsi rescapés du génocide ensuite, et enfin de cadres du FPR : ministres et parlementaires, diplomates, hauts fonctionnaires, officiers, magistrats, journalistes et dirigeants de la société civile... quittent le pays en nombre croissant et dénoncent les abus de pouvoir, les violations des droits de la personne, l'insécurité et les intimidations.

Dans la perspective de la fin de la transition, fixée pour juillet 2003, le régime feint d'engager le pays dans un processus de «démocratisation». Tenues en mars 2001, les élections locales augurent mal de la direction que prend la transition. Tant les candidats que les électeurs sont soumis à d'intenses pressions ; le scrutin n'est pas (perçu comme) secret, puisque les électeurs expriment leur vote en apposant leur empreinte digitale à côté du nom du candidat choisi²¹. L'International Crisis Group constate que seuls ceux qui soutiennent le régime sont sélectionnés et que «dans ce contexte, la 'démocratie consensuelle' est devenue l'imposition de l'idéologie d'un parti»²².

Les dynamiques à l'œuvre lors des élections locales se confirment et se renforcent en 2003, l'année de la «fin de la transition». En effet, dans la perspective du référendum constitutionnel et des élections présidentielles et

¹⁷ Voir à ce sujet REYNTJENS, F., "Un ordre constitutionnel dissimulé : la 'loi fondamentale' du 26 mai 1995", *Dialogue*, n°186, octobre-novembre 1995, pp.13-22.

¹⁸ Qui pourtant siège au gouvernement, où il occupe la primature en vertu de l'accord d'Arusha.

¹⁹ Déjà en novembre 1994, il publie un texte (*Position du MDR sur les grands problèmes actuels du Rwanda*, 6 novembre 1994) assez critique du nouveau régime.

²⁰ TWAGIRAMUNGU, F., SENDASHONGA, S., *F.R.D. Plate-forme politique*, Bruxelles, mars 1996. En 1998, Sendashonga est assassiné à Nairobi, selon toute vraisemblance par le régime de Kigali.

²¹ Comme ailleurs en Afrique, au Rwanda l'empreinte digitale vaut signature. C'est comme si, en Europe, l'électeur signait le bulletin de son nom.

²² International Crisis Group, 'Consensual Democracy' in *Post-Genocide Rwanda. Evaluating the March 2001 district elections*, 9 octobre 2001, p.35.

législatives, le régime traverse le Rubicon et ne tente plus vraiment de cacher la dérive autoritaire. Malgré son contrôle total du paysage politique et des instruments de la contrainte aux niveaux local, provincial et national, le FPR ne paraît pas entièrement confiant et il ferme les derniers espaces potentiels de contestation.

En avril, le parlement recommande la dissolution du dernier parti d'opposition, le MDR, pour «divisionnisme», proposition acceptée par le gouvernement en mai. Le débat au parlement montre que le «divisionnisme» se définit comme toute expression de désaccord avec la politique du régime et que –en plus des partis politiques— tout forum de dissidence est ouvertement menacé. Ainsi, les derniers vestiges d'une société civile autonome, le journal *Umuseso* et l'organisation des droits de la personne Liprodhor, sont parmi ceux accusés de «divisionnisme» par le rapport parlementaire. La Liprodhor sera effectivement éliminée en 2004 et *Umuseso*, ainsi qu'un autre journal critique, *Umuco*, font l'objet d'incessantes tracasseries, forçant leurs journalistes à quitter l'un après l'autre le pays.

D'après tous les observateurs indépendants, tant le référendum constitutionnel du 26 mai que les élections présidentielles (25 août) et législatives (fin septembre) sont une vaste fraude et une opération cosmétique destinée à la consommation internationale. Tout comme la précédente loi fondamentale (cf. *supra*), la constitution de 2003 est taillée sur mesure du FPR afin de légitimer le régime sous la guise de la «gouvernance démocratique»²³. Lors de l'élection présidentielle, Kagame est élu par un vote massif de 95 % à l'issue d'une campagne marquée par les arrestations, les «disparitions», les intimidations et les irrégularités. Les observateurs internationaux arrivent à des constats similaires lors des élections législatives. La mission de l'Union européenne, notant que «la compétition a été inégale et sans véritable opposition», conclut au paradoxe que «le pluralisme politique est plus réduit que lors de la période de transition»²⁴. En outre, la quasi-totalité des députés et sénateurs élus indirectement ou désignés sont des membres ou sympathisants du FPR. A la sortie de la «transition», le Rwanda est dès lors retourné à une situation de monopartisme de fait. Alors que la communauté internationale est parfaitement consciente du caractère cosmétique de la «transition», elle en avalise l'issue, malgré quelques expressions timides de réserve (notamment de la part de l'UE, des Etats-Unis et des Pays-Bas).

²³ Pour une analyse, voir REYNTJENS, F., «Les nouveaux habits de l'empereur : analyse juridico-politique de la constitution rwandaise de 2003», in : MARYSSE, S., REYNTJENS, F., *L'Afrique des grands lacs. Annuaire 2002-2003*, Paris, L'Harmattan, 2003, pp.71-87.

²⁴ Mission d'observation électorale de l'Union Européenne, *Rwanda. Election présidentielle 25 août 2003, élections législatives 29 et 30 septembre, 2 octobre 2003. Rapport final*, s.l. (Bruxelles), s.d. (2004), p.4.

Je n'aborde pas ici les performances du régime dans d'autres domaines – par exemple la situation désastreuse des droits humains, le pillage du Congo, l'augmentation spectaculaire des inégalités, mais aussi la mise en place d'une bonne gouvernance bureaucratique qui séduit les bailleurs – et, je conclus provisoirement sur la transition politique, très illustrative de la «fin du paradigme». La première transition (1990-1994) a avorté dans la reprise de la guerre civile, le génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre, et la victoire militaire du FPR. La prise du pouvoir par ce dernier est présentée comme la continuation du processus engagé en 1990, mais il s'agit en réalité du début d'une nouvelle transition (1994-2003), puisque ses prémisses sont complètement différentes, ne fût-ce que parce qu'elle n'est plus négociée, mais imposée par la partie victorieuse. Comme l'a fait remarquer la mission d'observation de l'UE, son aboutissement est le contraire de ce que postule le paradigme. Au fur et à mesure que progresse la «transition», les espaces de liberté se ferment aux niveaux tant du champ politique que de la société civile, et au lieu d'évoluer vers la démocratie, le Rwanda voit se consolider un régime autoritaire, voire totalitaire.

3. LE BURUNDI : L'ECHEC D'UNE TRANSITION, L'ESPOIR D'UNE AUTRE

3.1. Une transition imposée et échouée dans la violence (1988-1993)

La première transition burundaise débute dans un contexte autre que celui imposé par le «vent du changement» après la fin de la guerre froide ailleurs en Afrique. En août 1988, les communes de Ntega et Marangara au nord du pays sont touchées par de graves violences interethniques qui font entre 5.000 (chiffre avancé par le gouvernement) et 20.000 (autres sources) victimes, des Hutu en grande majorité ; 60.000 autres Hutu se réfugient au Rwanda tout proche. La réaction initiale du pouvoir est la même que celle observée lors des grandes crises du passé : l'étendue des massacres, leurs fondements ethniques et la responsabilité des autorités civiles et de l'appareil militaire sont niés. Le gouvernement refuse de tirer les leçons de l'événement et d'assumer la moindre responsabilité.

Cependant, les réactions internationales incitent le régime à prendre une double initiative qui tranche avec le passé et qui constitue le début d'une dynamique qui s'avèrera historique. D'une part, en octobre 1988, le régime met en place une «Commission nationale chargée d'étudier la question de l'unité nationale». Sans que cela ne soit spécifié explicitement, elle est composée de façon paritaire : douze Hutu et douze Tutsi. Pour la première fois, l'ethnicité est ainsi institutionnellement reconnue comme une variable politique pertinente. D'autre part, par deux décrets du 19 octobre, le président

Buyoya nomme un Hutu, Adrien Sibomana, comme premier ministre, et il remanie le gouvernement, désormais composé pour moitié de Hutu. Tant à la commission qu'au gouvernement, le principe de la «parité pacificatrice» est ainsi introduit, et la voie des quotas, farouchement rejetée jusque là par les élites tutsi, va faire son chemin dans les arrangements constitutionnels.

Alors que les milieux radicaux hutu et tutsi contestent sa démarche et qu'ils vont se rejoindre dans des tentatives récurrentes de déstabilisation, Buyoya ne se laisse pas détourner de son projet. Avançant d'étape en étape, la promotion d'une nouvelle politique passe par la publication du rapport de la commission nationale en avril 1989, l'adoption d'une «Charte de l'unité nationale» par voie référendaire en février 1991, l'adoption d'une nouvelle constitution également par référendum en mars 1992, et l'agrément de partis politiques d'opposition à partir de juin de la même année. Deux processus se chevauchent ici à cause d'une évolution internationale. Le premier, celui de la «réconciliation nationale», est entamé dans le cadre du monopartisme et avant le début de l'ère des transitions politiques africaines. Son objectif est d'intégrer les Hutu, jusque là largement exclus, dans la vie publique. Dans un contexte international qui impose le pluralisme politique, ce processus se mue ensuite en «démocratisation», évolution qui n'est pas souhaitée par Buyoya et qui diminue considérablement les possibilités d'un contrôle qui jadis s'exerçait par le biais du parti unique. La succession de ces deux processus, dont les logiques ne sont pas les mêmes, l'un entamé en 1988, l'autre en 1991, a sans doute été trop rapide.

Lorsque, après l'adoption de la Charte de l'unité, une commission constitutionnelle entame ses travaux en mars 1991, le multipartisme est donc devenu inévitable, même si un an plus tôt, Buyoya estime qu'il s'est soldé par le passé par «le tribalisme, le régionalisme et tous les maux que le pays a connus»²⁵. Pour les élites tutsi, la démocratisation –suivant de si près la réconciliation qu'elles ont déjà du mal à digérer— n'est pas sans risques, parce qu'elle ouvre la perspective qu'une majorité ethnique ne devienne une majorité politique²⁶. Se profile donc le risque d'un conflit entre la réconciliation et la démocratisation, risque clairement perçu par la commission constitutionnelle : «[L]a démocratie recherchée ne doit pas porter atteinte à l'unité nationale»²⁷.

²⁵ Bujumbura, AFP, 16 mars 1990.

²⁶ Cette crainte n'est pas déraisonnable et elle est confortée par certaines tendances hutu. Ainsi, un important document du Palipehutu (Parti pour la libération du peuple hutu – ce nom est tout un programme) dit que «[l]es Bahutu constituent une majorité ethnique (...) et par conséquent devraient jouir aussi de la majorité politique» (Palipehutu, *Fondement de l'unité et du développement au Burundi*, Montréal, 1990, p.80).

²⁷ République du Burundi, Commission constitutionnelle, *Rapport sur la démocratisation des institutions et la vie politique au Burundi*, Bujumbura, août 1991, p.19.

La constitution qui doit gérer la transition est une remarquable tentative de faire l'ingénierie de l'unité nationale. Cet objectif est concrétisé par l'obligation de tenir compte des «diverses composantes de la population burundaise», par exemple dans la direction des partis politiques, la sélection des candidats aux élections et la composition du gouvernement. Même si les termes «Hutu» et «Tutsi» n'apparaissent pas dans le texte, on assiste au début d'une politique de quota, même si ceux-ci ne sont pas définis quantitativement. Cette option consociative sera étendue, concrétisée et institutionnalisée dix ans plus tard.

Le terrain demeure fort balisé par l'Uprona, auteur de la Charte de l'unité, de la constitution et de la loi sur les partis politiques, et gardien de l'accès d'autres auteurs à la scène politique. Cela n'empêche qu'une forte dynamique est injectée dans le système : plusieurs partis d'opposition sont actifs à la mi-1992, et la presse et la société civile se libèrent. Malgré que l'Uprona reste maître du processus et qu'elle résiste aux appels des partis d'opposition de gérer conjointement la transition, notamment par la formation d'un «gouvernement de transition», les nouveaux acteurs politiques surmontent les obstacles dressés sur leur route. Le Frodebu en particulier effectue une percée remarquable et rapide : dès l'automne 1992, les adhésions sont massives et le parti draine des foules impressionnantes vers ses meetings.

Le 1^{er} juin 1993, les élections présidentielles se déroulent dans le calme et, hormis quelques problèmes techniques, de façon correcte. Le candidat du Frodebu Melchior Ndadaye obtient 64,75 % des voix contre 32,39 % en faveur de Buyoya (Uprona). Lors des élections législatives du 29 juin, le raz-de-marée se confirme en s'amplifiant. Le Frodebu obtient 71,40 % des voix, un progrès de plus de 6 % par rapport au résultat de Ndadaye, alors que l'Uprona ne réalise que 21,43 %, presque 11 % de moins que le score de Buyoya. Aucun des quatre autres partis n'atteint 2 % au niveau national et n'effleure dans aucune circonscription le soutien nécessaire pour prétendre à un siège. La victoire du Frodebu est telle qu'il obtient 65 sièges sur 81 à l'Assemblée nationale, c'est-à-dire qu'il franchit le seuil, pourtant élevé puisqu'il est fixé aux quatre cinquièmes, nécessaire pour amender la constitution. En termes ethniques, l'Assemblée est constituée d'environ 85 % de Hutu et de 15 % de Tutsi, ce qui correspond au poids démographique habituellement reconnu aux deux principales ethnies. La compétition a dès lors été clairement bipolaire, tant politiquement (Frodebu contre Uprona) qu'ethniquement (Hutu contre Tutsi) ; nous verrons que cette donne fondamentale sera différente en 2005.

Le constat du vote ethnique confirme la crainte des élites tutsi qu'une majorité ethnique se soit transformée en majorité politique. Déjà après les élections présidentielles, des étudiants et élèves tutsi manifestent à Bujumbura affirmant que le scrutin a été en réalité un «recensement ethnique». Leurs

banderoles disent «Oui à la démocratie, non à l'ethnisation du pouvoir» et ils exigent l'annulation des élections. Un autre avertissement du mécontentement de certains milieux tutsi est donné lorsque, dans la nuit du 2 au 3 juillet, un groupe de militaires tente un coup d'Etat, sans succès. Ndadaye comprend très bien qu'il marche sur des œufs, et ses pas initiaux sont prudents et se veulent rassurants. Le gouvernement qu'il met en place le 10 juillet laisse une large part aux autres partis, y compris l'Uprona ; plus d'un tiers de ses membres sont des Tutsi ; et le premier ministre Sylvie Kinigi est une Tutsi de l'Uprona. En revanche, tous les gouverneurs de province sont remplacés, ainsi que les chefs d'état-major de l'armée et de la gendarmerie. Un nouveau personnel politico-administratif va également occuper une large partie des échelons intermédiaires et locaux.

La période de grâce sera très brève pour le nouveau pouvoir investi le 10 juillet, qui est immédiatement confronté à des problèmes considérables : retour en masse des réfugiés, rééquilibrage au sein des pouvoirs publics, hostilité de la presse privée généralement proche de l'ancien régime, sabotage de la part de pans entiers de la fonction publique loyale à l'Uprona, et grande méfiance de la part de l'armée qui craint des réformes de l'appareil militaire et de sécurité. Les premiers mois après la transition se déroulent donc péniblement. Alors que le désir du gouvernement de se donner les moyens de sa politique est légitime, il se heurte à des résistances de milieux minoritaires mais puissants, tandis que le comportement d'un nouveau personnel politique et administratif qui n'est pas toujours le mieux qualifié donne lieu à des dérapages. Tout cela inquiète les élites privilégiées sous les régimes précédents : s'ils ne sont pas nombreux, ils disposent toujours de la force armée.

Ce mécontentement et ces craintes sont à l'origine du coup d'Etat du 21 octobre 1993, au cours duquel le président Ndadaye et plusieurs autres dignitaires issus du Frodebu sont assassinés. A la nouvelle du putsch et des assassinats à Bujumbura, les provinces s'embrasent : des Hutu, souvent encadrés par des autorités locales du Frodebu, tuent des Tutsi et des adhérents de l'Uprona ; l'armée et des civils tutsi tuent des Hutu et des membres du Frodebu. Près de 50.000 personnes trouvent la mort, à peu près autant de Hutu que de Tutsi²⁸. Tandis que, formellement parlant, le coup s'effondre face à la réprobation nationale et internationale, il est suivi par un putsch rampant perpétré par une coalition de l'armée et de forces politiques de l'opposition. Les stratégies de ce que j'ai appelé ailleurs «un des coups d'Etats manqués les plus réussis»²⁹ sont diverses et complémentaires : tentatives de détruire la

²⁸ Commission internationale d'enquête sur les violations des droits de l'homme au Burundi depuis le 21 octobre 1993, *Rapport final*, 5 juillet 1994.

²⁹ REYNTJENS, F., *Burundi : Briser le cycle de la violence*, Londres, Minority Rights Group International, 1995, p.16.

légitimité du Frodebu en l'accusant d'être responsable d'un génocide planifié des Tutsi ; utilisation de la cour constitutionnelle pour paralyser les pouvoirs exécutif et législatif ; déclenchement d'une violence urbaine et rurale avec la complicité de l'armée et intimidation physique des cadres du Frodebu, rendant ainsi de plus en plus difficile la gestion de l'Etat ; et instauration d'un ordre constitutionnel de fait qui consolide les acquis du coup d'Etat.

Cette stratégie radicalise la vie politique et fait obstacle à la recherche d'une solution pacifique. Alors que des leaders du Frodebu entrent dans des négociations au début de 1994, d'autres optent pour la rébellion armée. Le ministre de l'Intérieur Léonard Nyangoma crée le Conseil national pour la défense de la démocratie (CNDD) et son aile armée, les Forces pour la défense de la démocratie (FDD). De même, deux mouvements plus anciens, les Forces nationales de libération (FNL – une branche armée du Palipehutu) et le Front pour la libération nationale (Frolina) se réactivent. C'est le début d'une guerre civile de dix ans, qui causera la mort, le déplacement ou l'exil de plus d'un million de Burundais. En même temps, le régime de la «Convention de gouvernement» conclue en septembre 1994 entre le Frodebu et l'Uprona s'effondre rapidement : le président et le parlement sont impuissants, le gouvernement est divisé et incapable de formuler, et encore moins d'appliquer une politique cohérente, et l'armée contrôle effectivement le peu de pouvoir étatique qui reste.

3.2. Une transition négociée et réussie, sous bénéfice d'inventaire (1998-2005)

Lorsque, le 25 juillet 1996, l'armée commet un nouveau coup d'Etat et porte l'ancien président Buyoya au pouvoir, cela ne fait que confirmer une situation existante dans les faits. Alors que les Etats de la région réagissent par l'imposition d'un embargo contre le Burundi, Buyoya avance lentement et prudemment vers une voie négociée, démarche qui débute effectivement en juin 1998 à Arusha sous la médiation de l'ancien président tanzanien Julius Nyerere. Le processus est très difficile, et il frôle constamment l'échec. Après le décès de Nyerere en octobre 1999, Nelson Mandela reprend le flambeau. Plus impatient que son prédécesseur, appuyé par les leaders de la région, il n'hésite pas à exercer des pressions considérables sur les négociateurs burundais. Ces efforts débouchent sur la signature, en août 2000, de l'accord d'Arusha. Plusieurs partis «tutsi» parmi les 19 signataires sont très réticents et expriment des réserves sur des dispositions essentielles. S'ils signent l'accord, ils n'y *souscrivent* pas réellement³⁰.

³⁰ Pour un aperçu de la période du coup de 1993 à l'accord d'Arusha, voir REYNTJENS, F., *Burundi: Prospects for Peace*, Londres, Minority Rights Group International, 2000.

La mise en application de ce qui est en réalité un non-accord prend encore trois ans. Mandela doit déployer tous ses atouts de charisme et de doigté, ainsi que l'appui de la région, pour éviter l'échec. Lors d'un sommet de l'initiative régionale en juillet 2001, il est convenu que la transition s'étendra sur 36 mois, dont la première moitié sera présidée par Pierre Buyoya (Uprona) et la seconde par Domitien Ndayizeye (Frodebu). Le sommet décide également que la réforme de l'armée doit débiter immédiatement et qu'une force militaire africaine sera déployée, deux mesures auxquelles l'armée burundaise et de nombreux Tutsi se sont toujours opposés par le passé. En octobre 2002, deux ailes de mouvements rebelles signent des accords de cessez-le-feu, et quelques-uns de leurs leaders rejoignent le gouvernement au début de 2003. Après avoir longtemps hésité et sous la pression interne et régionale, le 30 avril 2003 Buyoya passe le relais à Ndayizeye, ce qui contribue à convaincre le mouvement rebelle le plus important, le CNDD-FDD, de quitter le maquis. Suite à d'intenses efforts du vice-président sud-africain Jacob Zuma, qui a succédé à Mandela comme facilitateur, le «Protocole de Prétoria sur le partage du pouvoir politique, de défense et de sécurité» est signé le 8 octobre 2003. Le 23 octobre, le CNDD-FDD entre au gouvernement par la grande porte : son président Pierre Nkurunziza devient ministre d'Etat chargé de la Bonne Gouvernance et de l'Inspection générale de l'Etat, alors que son mouvement obtient trois autres portefeuilles dont celui de l'Intérieur.

Tandis que les accords successifs prévoient que la transition doit prendre fin le 1^{er} novembre 2004, de nombreux obstacles empêchent le respect du calendrier. Durant 2004, les progrès sont pourtant importants. Le 6 août, un nouveau protocole sur le partage du pouvoir est signé à Prétoria. Il contient une ébauche d'arrangements constitutionnels post-transition que le gouvernement de transition traduit en projet de constitution, approuvé par le parlement le 20 octobre et par voie référendaire le 28 février 2005. La constitution est résolument consociative³¹, tentant de concilier le principe majoritaire et la protection des minorités. Cet objectif est poursuivi par les instruments classiques que sont la surreprésentation des minorités, les quota et le veto minoritaire. Hutu et Tutsi sont présents au gouvernement, au parlement, dans les institutions locales et dans les services de défense et de sécurité selon des proportions fixes qui vont largement au-delà du poids démographique des Tutsi (et des Twa, qui obtiennent une représentation garantie au parlement). Le Sénat, qui comprend autant de Hutu que de Tutsi, possède des pouvoirs considérables tant dans le domaine législatif que dans

³¹ Au sujet des difficultés de la mise en oeuvre de pareil système au Burundi, voir SULLIVAN, D.P., "The missing pillars: a look at the failure or peace in Burundi through the lens of Arend Lijphart's theory of consociational democracy", *Journal of Modern African Studies*, 2005, pp.75-95.

celui du contrôle de l'action gouvernementale. Une majorité qualifiée est requise pour l'adoption de certaines lois et pour la révision de la constitution.

L'agenda électoral est annoncé le 26 avril 2005 : un série de scrutins passe des élections communales à celles de l'Assemblée nationale, ensuite du Sénat, et enfin du président de la République. Ce processus se déroule dans des circonstances fort différentes de celles entourant l'expérience de 1993 avec son aboutissement tragique. D'abord, alors que la situation en 1993 était bipolaire dans un double sens –opposant deux partis (Frodebu et Uprona) et deux ethnies (Hutu et Tutsi)—, en 2005 le paysage est devenu multipolaire. Les deux principaux partis «hutu» (CNDD-FDD et Frodebu) entrent en compétition pour l'électorat hutu, tandis que plusieurs partis «tutsi» tentent de séduire les Tutsi et que la prééminence de l'Uprona est menacée par d'autres partis comme le Parena et le MRC. Ensuite, tant la classe politique que la société civile adoptent une attitude plus constructive et moins radicale. Même si les rapports entre les partis ne sont pas exempts de conflits, ils s'abstiennent de prises de position de nature à créer l'impasse, et ils utilisent un langage qui permet de maintenir ouverts les canaux de communication. La société civile – les media en particulier— évite les positions partisans et s'érige en gardienne de la paix et garante du bon déroulement de la transition³². Enfin, le rôle de l'armée a considérablement changé. Les nouvelles Forces de défense nationale (FDN) restent en dehors de la politique, la plupart des militaires rejettent le retour à la guerre et l'instabilité, et l'intégration des combattants du CNDD-FDD se déroule étonnamment bien. La présence d'une force internationale sous commandement sud-africain contribue à la sécurité et dissuade ceux qui seraient tentés de recourir à la voie du coup d'Etat.

Survolons sommairement le marathon électoral de l'été 2005³³. Dès les élections communales du 3 juin, l'image est claire. Même si des violences et intimidations ont lieu, opposant surtout le CNDD-FDD au Frodebu, le scrutin se déroule dans le calme et, d'après les observateurs nationaux et internationaux, de façon globalement correcte et honnête. Sans surprise, le CNDD-FDD est le grand vainqueur puisqu'il s'arroge 62,6 % des voix et 55,3 % des sièges ; il est suivi par le Frodebu (20,9 % et 25,5 %), l'Uprona (5,2 % et 8,1 %), le CNDD (4,1 % et 4,1 %), le MRC (1,7 % et 2,7 %) et le Parena (1,1 % et 2,3 %). Puisque la constitution prévoit qu'un maximum de 67 % des administrateurs communaux (maires) peut provenir du même groupe ethnique, la commission électorale nationale indépendante (CENI), après consultation avec les partis politiques, détermine les 86 communes devant être dirigées par un maire hutu et les 43 à être administrées par un Tutsi. Cette sélection ne soulève pas de contestations et, le 8 juillet, les conseils

³² Voir l'article de Eva Palmans ailleurs dans cet *Annuaire*.

³³ Pour plus de détails sur les scrutins successifs, voir REYNTJENS, F., "Burundi: A peaceful transition after a decade of war?", *African Affairs*, 2006, pp.117-135.

communaux élisent les maires : 97 CNDD-FDD, 21 Frodebu, 5 CNDD et deux chacun pour l'Uprona, le MRC et le Parena. L'emprise du CNDD-FDD sur le niveau local se voit ainsi confirmée.

Après sa défaite aux élections communales, le Frodebu, frustré et sans gouvernail, engage une campagne teintée d'ethnisme visant à diaboliser le CNDD-FDD. Le parti menace de déployer ses «jeunes» à travers le pays «afin de protéger la population contre les pressions et agressions commises par le CNDD-FDD» et répand des rumeurs annonçant des violences. Cette dangereuse tentative de faire dérailler le processus électoral échoue. Malgré des actes épars de violence, les élections législatives ont lieu dans le calme le 4 juillet. Les observateurs s'accordent pour dire que, dans l'ensemble, le scrutin est libre et honnête³⁴.

Dans une première étape, 100 députés sont élus au suffrage universel direct. Le CNDD-FDD confirme son résultat des élections communales : il obtient 59 sièges, contre 25 pour le Frodebu, 10 pour l'Uprona, 4 pour le CNDD-FDD et 2 pour le MRC. Puisque le résultat n'est pas conforme aux exigences constitutionnelles en matière de quota ethnique et de genre, la CENI est appelée à redresser les déséquilibres par la voie de la cooptation, qui porte sur quatre Hutu et onze Tutsi, trois hommes et douze femmes, ainsi que trois représentants de la communauté twa. L'Assemblée nationale comporte ainsi 118 députés, 60 % de Hutu et 40 % de Tutsi, et environ 31 % de femmes. Alors que le CNDD-FDD obtient une majorité absolue de 54 % des sièges, cela ne constitue pas un chèque en blanc. En effet, dans certains domaines importants, une majorité des deux tiers est nécessaire, et les révisions constitutionnelles requièrent une majorité des quatre cinquièmes. Le CNDD-FDD devra dès lors s'assurer d'un appui au-delà des clivages ethniques et politiques, exactement ce qu'envisage un arrangement consociatif.

Puisque les membres du Sénat sont élus par les conseillers communaux, le résultat des élections sénatoriales est connu d'avance. Seuls sept partis participent au scrutin du 29 juillet, proposant 142 candidats pour 34 sièges. Puisque la constitution prévoit que le Sénat est composé d'autant de Hutu que de Tutsi, les membres du collège électoral émettent deux votes, l'un pour un candidat hutu, l'autre pour un Tutsi. Le CNDD-FDD obtient 30 sièges, le Frodebu trois et le CNDD un seul. Par ailleurs, neuf femmes sont cooptées par la CENI, de même que trois Twa. Les quatre anciens chefs de l'Etat sont sénateur d'office.

³⁴ Coalition de la société civile pour le monitoring des élections (COSOME), *Rapport définitif des élections législatives du 4 juillet 2005*, Bujumbura, 2005 ; Mission d'observation électorale de l'Union Européenne au Burundi, *Elections législatives 2005. Rapport final*, Bujumbura, juillet 2005.

La constitution stipule que le premier président de la période post-transition est élu par l'Assemblée nationale et le Sénat réunis en congrès, à la majorité des deux tiers des membres. Dès lors, l'élection présidentielle du 19 août est une formalité, puisque le CNDD-FDD contrôle près de 58 % des 166 sièges du congrès et qu'il est le seul parti à proposer un candidat, en la personne de son président Pierre Nkurunziza. Celui-ci est élu au premier tour par 151 voix pour, neuf contre, une abstention et un vote nul. Il est ainsi plébiscité au-delà des clivages politiques et ethniques : même si le vote est secret, les résultats montrent qu'un certain nombre de membres du l'Uprona et la plupart de ceux du Frodebu et du CNDD l'ont soutenu.

Malgré les controverses que soulève la nomination d'un nouveau gouvernement³⁵, le 30 août, la longue transition burundaise semble être arrivée à bon port. La prudence et la vigilance s'imposent toutefois, comme l'a montré l'expérience désastreuse de 1993. Cela dit, la situation est différente sous plusieurs angles. Nous avons déjà fait observer que le paysage politique est devenu multipolaire, et à ce titre plus facile à gérer. En outre, les attentes ont changé : en 1993, tant l'Uprona que les élites tutsi étaient surprises par le résultat des élections, alors qu'en 2005 elles s'y attendaient et étaient mieux préparées à les accepter. En 2005, c'est au tour du Frodebu d'être surpris, mais sa capacité de nuisance est limitée. Par ailleurs, la composition et l'attitude de l'armée sont différentes par rapport à 1993, et la menace du coup d'Etat a considérablement diminué³⁶. La société civile, qui s'est significativement raffermie, appuie et protège le processus au-delà des lignes de clivage ethnique. On observe enfin que le parcours a été balisé par une forte ingénierie juridique et par la remarquable retenue des acteurs du centre du terrain, qui ont ainsi marginalisé les extrêmes du champ politico-militaire.

4. CONCLUSIONS ET PERSPECTIVES

Comment interpréter le déroulement et l'issue des quatre transitions étudiées dans cet article ? Deux de ces transitions ont été négociées, deux ont été imposées. Celles imposées (Burundi 1988-1993, Rwanda 1994-2003) ont échoué : au Burundi, elle a débouché sur une longue guerre civile, alors qu'au

³⁵ La distribution des portefeuilles aux partis politiques n'est pas conforme au prescrit de l'art. 129 de la constitution, ce que les partis qui n'ont pas eu leur dû, le Frodebu et l'Uprona, ne manquent pas de faire remarquer. Ils protestent vivement, sans cependant trop insister.

³⁶ Malgré le rôle dissuasif de l'ONUB, le nouveau régime demande le retrait rapide de la force internationale. Avec l'expérience de 1993 à l'esprit, cette position pourrait étonner. Elle montre probablement que le régime fait confiance à l'armée, qu'il considère comme sienne, du moins en partie. Le régime déteste également le rôle politique joué par l'ONUB perçu comme une tutelle.

Rwanda elle a produit une nouvelle dictature accompagnée d'une grande violence structurelle aux retombées régionales. Des transitions négociées, l'une (Rwanda 1990-1994) s'est échouée dans le génocide, les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité de 1994 ; sous bénéfice d'inventaire, l'autre (Burundi 1998-2005) semble aujourd'hui avoir réussi. Les trois échecs sont notamment dus à l'impasse violente qu'accompagne une lutte excessive pour les enjeux perçus comme cruciaux que sont le pouvoir et le contrôle de l'Etat. Le coup d'octobre 1993 au Burundi traduit le refus de la part de ceux qui ont été privilégiés des décennies durant d'abandonner un statut devenu «naturel». L'échec de la mise en application de l'accord rwandais d'Arusha relève de la même logique : l'ancien régime résiste au changement, tandis que le FPR, se rendant compte qu'il n'obtiendra pas le pouvoir par les urnes, développe une stratégie cynique de la tension et s'en empare par les armes. Sachant qu'il n'a pas la moindre chance de se maintenir dans un champ politique compétitif, seule la voie du totalitarisme lui est ouvert. La réussite de la seconde transition au Burundi montre *a contrario* ce qui précède : même s'ils ont été réticents et que la voie a été parsemée d'embûches, en 2005 les anciens privilégiés voient venir le changement, s'y adaptent au fur et à mesure qu'avance un long processus, et finissent par l'accepter. Le danger est devenu moins un retour en arrière qu'une évolution autoritaire du régime issu des élections. Les premiers signes en étaient bien visibles au début de 2006.

Au Rwanda et au Burundi, la nature bipolaire du paysage identitaire constitue un handicap additionnel pour les transitions, obstacle que l'on ne retrouve pas dans les autres pays d'Afrique, du moins à l'échelon national³⁷. La lutte pour le pouvoir s'en trouve exacerbée, puisque les acteurs politiques ont tendance à raisonner en termes de jeu à somme nulle et que l'adversaire, voire l'ennemi est tout désigné, étant donné qu'il n'y en a qu'un seul. Ce n'est pas un hasard si l'accord rwandais d'Arusha s'est vu fondamentalement compromis dès le milieu de 1993, lorsque le paysage politique, de tripolaire est devenu bipolaire et que les partis de l'opposition –pourtant en position d'arbitrage— se sont scindés *grosso modo* le long de la fissure ethnique. De même au Burundi en 1993, la campagne électorale a vu une manipulation croissante du thème de l'ethnicité. D'ailleurs, en accusant le Frodebu d'être le parti des Hutu, l'Uprona faisait une prophétie qui s'est réalisée à force d'être répétée. L'issue des scrutins de juin 1993 est présentée par la presse internationale comme une «victoire hutu», réconfortant ainsi les craintes des élites tutsi que le comportement électoral a été ethnique et que leur situation va se fragiliser. Le coup d'Etat et les massacres qui le suivent sont par la suite interprétés en termes exclusivement ethniques.

³⁷ Au niveau local, cette bipolarité existe également ailleurs où elle est tout aussi difficile à gérer. On songe, par exemple, au contentieux violent qui oppose les Hema et les Lendu dans l'Ituri au Congo.

Par ailleurs, un paradoxe émerge lorsque l'on compare la façon dont les deux pays abordent le problème ethnique. Le régime rwandais, né d'une victoire militaire et lourdement dominé par une élite tutsi, pratique une politique d'amnésie ethnique, au point que toute référence à l'ethnicité est sanctionnée comme relevant du «divisionnisme», érigé en infraction. Au lieu de diminuer le poids de l'ethnicité, cette politique l'a exacerbée. Alors que la nature répressive du régime n'en permet pas l'expression, le sentiment ethnique demeure largement répandu et profond, et de nombreux Hutu attendent en silence le moment de la revanche. De son côté, le Burundi a institutionnalisé le facteur ethnique, choix déterminé par la nécessité de créer la confiance par la voie de mécanismes de pacification de type consociatif. A première vue, cette option serait de nature à rigidifier le clivage, mais le contraire semble être le cas. On ne peut exclure que le Burundi engage l'ethnicité mieux que le Rwanda, ouvrant ainsi la voie à un système politique où d'autres facteurs et clivages plus pertinents prennent le dessus. Cela dit, alors que l'inclusion de Hutu et de Tutsi, en particulier au sein du CNDD-FDD, et le discours anti-ethnique de ce dernier paraissent avoir réduit l'ethnicité comme principale ligne de partage d'une façon étonnamment rapide, il est trop tôt pour conclure à une évolution fondamentale³⁸.

Quelles sont les perspectives ouvertes par les dernières transitions dans les deux pays ? Alors que celle du Burundi paraît aujourd'hui avoir les meilleures chances de réussir, le nouveau régime est également confronté à des défis majeurs.

Il devra faire preuve de patience et de doigté pour éviter le sabotage, voire même la réaction violente de ceux, civils et militaires, qui étaient privilégiés par le passé. Puisque le CNDD-FDD possède une expérience et une expertise limitées, il devra faire appel à toutes capacités disponibles, quelles que soient les appartenances politiques ou ethniques.

De même, le traitement des crimes du passé sera un exercice périlleux. Puisque les coupables appartiennent à plusieurs composantes impliquées dans les appareils politique et militaire, (l'impression de) la partialité et (de) la vengeance devront être évitées, tout en assurant qu'un terme soit mis à l'impunité.

³⁸ Il faut ajouter que le discours du CNDD-FDD n'est pas sans ambiguïté. En septembre 2000, il affirmait que l'«ethnicité institutionnalisée» par l'accord d'Arusha était de nature à pérenniser au pouvoir une «oligarchie putschiste militaro-civile» (sous-entendu : tutsi) et à perpétuer la perte du pouvoir de ceux qui l'avaient acquis suite aux élections de 1993. Dès lors, le rejet des quota ethniques signifiait en réalité le refus de la surreprésentation des Tutsi dans les institutions. Pierre Nkurunziza a toujours dit qu'il voulait amender la constitution sur ce point (voir, par exemple, une interview dans *Kirimba*, juillet 2005). La question se pose de savoir si le régime rwandais restera aussi enthousiaste au sujet du discours anti-ethnique du CNDD-FDD s'il aboutit à la présence de *moins* de Tutsi dans les institutions.

Pendant son mandat de cinq ans, le nouveau pouvoir devra montrer aux Burundais ordinaires que la paix apporte un dividende réel. A l'issue de dix ans de guerre, les secteurs sociaux sont dans un état lamentable. En outre, dans un pays soumis à une forte pression démographique et où 90 % de la population est engagée dans une agriculture de subsistance, la gestion du problème foncier, compliquée par la réinstallation des réfugiés et des déplacés, constitue un élément important d'une politique post-conflit.

La qualité de la gouvernance devra s'améliorer visiblement. La crise financière de l'Etat a engendré une augmentation sensible de la corruption, phénomène relativement –comparé à d'autres pays africains— limité jusqu'au début des années 1990. Le pillage des ressources publiques a exacerbé la pauvreté et érodé les capacités de l'Etat. Le combat contre ces pratiques perverses nécessitera le soutien de la communauté internationale, qui en échange est en droit d'exiger une amélioration de la qualité de la gouvernance. Les premiers signes donnés par le nouveau pouvoir ne vont malheureusement pas dans ce sens.

L'environnement régional demeure fragile et menaçant. En particulier, l'évolution politique en RDC reste incertaine, et surtout la partie orientale de ce pays, qui fait frontière avec le Burundi, n'est toujours pas stable : l'autorité de l'Etat s'y rétablit avec peine et des groupes armés congolais, burundais et rwandais y restent actifs. En outre, si l'expérience burundaise devait réussir, elle serait perçue comme une menace à Kigali³⁹, où l'on pourrait être tenté de perturber ce processus tout à fait contraire aux options prises par le régime rwandais.

Ceci nous mène aux perspectives pour le Rwanda. A l'issue de la seconde transition, on observera d'abord la continuité très nette entre les régimes d'avant et d'après le génocide. En effet, la façon dont le pouvoir est exercé par le FPR n'est pas meilleure qu'à l'époque du MRND. Un petit cercle au sein du FPR (le nouvel *akazu*) prend les décisions importantes, alors que le gouvernement s'occupe de la routine quotidienne de la gestion de l'Etat⁴⁰. Les deux régimes manipulent l'ethnicité, l'ancien en victimisant et finalement en exterminant les Tutsi, le nouveau en discriminant et en écartant (y compris physiquement) les Hutu sous le prétexte de l'amnésie ethnique. Les deux ont utilisé la violence à grande échelle pour éliminer leurs opposants, et ils l'ont fait dans l'impunité la plus totale⁴¹. Pratiquant une

³⁹ A diverses occasions, le porte-parole du FPR Servilien Sebasoni a évoqué l'«anti-modèle» burundais.

⁴⁰ De même, le parlement ne mène aucun débat sur des questions cruciales, comme la guerre menée à plusieurs reprises par l'armée rwandaise dans un pays voisin.

⁴¹ Il est vrai que des suspects de l'ancien régime ont été et sont poursuivis au Rwanda, à Arusha et dans des pays tiers, mais il s'agit jusqu'à présent d'une justice des vainqueurs, puisque aucun suspect du FPR n'a encore été dérangé.

gouvernance bureaucratique relativement bonne, ces régimes successifs ont réussi à s'assurer les grâces, notamment financières, de la communauté internationale.

Cette continuité n'est pas visible que dans les modes d'exercice du pouvoir, mais également dans la nature de l'Etat. Une ancienne tradition étatique est ici à l'œuvre : à peine deux ans après l'extrême destruction humaine et matérielle de 1994, l'Etat est reconstruit. Le Rwanda est à nouveau administré de la base au sommet, les structures territoriales, militaires et de sécurité sont en place, l'appareil judiciaire est rétabli, les revenus fiscaux sont perçus et dépensés. Alors que d'autres Etats africains tendent vers la déliquescence, l'Etat rwandais s'est réaffirmé vigoureusement.

Poussée par un profond sentiment de culpabilité suite au génocide et raisonnant en termes de «bons» et de «méchants», la communauté internationale, après avoir abandonné le Rwanda en 1994, a tenté de se racheter en commettant une nouvelle erreur, celle de se rendre complice de la mise en place d'une nouvelle dictature. Le régime s'est bien rendu compte de la faiblesse morale de la communauté internationale et a exploité à fond son «crédit génocide» qui lui a permis d'acquérir le statut de victime et, en guise de compensation, de bénéficier de l'impunité la plus totale. Il a pu ainsi s'arroger le monopole de construire la vérité sur le passé, le présent et l'avenir du pays⁴². Le prix en a été immense, tant à l'intérieur du Rwanda que dans la région. De nombreux Rwandais, Hutu et Tutsi, se sentent exclus et menacés par un Etat –y compris sous sa forme judiciaire— qui n'est pas le leur, et se rendent compte qu'ils sont privés de leurs droits fondamentaux les plus élémentaires. Les sentiments de frustration, de colère et de désespoir qui en résultent sont une pépinière de violence structurelle, qui prépare le terrain à la violence aiguë⁴³.

Dès lors, malgré l'air de normalité⁴⁴ qui, comme un mirage, séduit la communauté internationale et les visiteurs pressés qui ne voient que Kigali, les perspectives ne sont guère prometteuses. A la lumière de ses contradictions internes, qui sont difficiles à cerner mais qui s'expriment à

⁴² On en trouve une démonstration convaincante dans POTTIER, J., *Re-Imagining Rwanda: Conflict, survival and disinformation in the late twentieth century*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002.

⁴³ Sur le lien entre la violence structurelle et celle aiguë au Rwanda, voir UVIN, P., *L'aide complice ? Coopération internationale et violence au Rwanda*, Paris, L'Harmattan, 1999, pp.110-166. L'analyse de Peter Uvin porte sur la période précédant le génocide, mais elle est également étonnamment adéquate pour comprendre l'évolution depuis que le FPR est au pouvoir.

⁴⁴ La paix apparente à l'intérieur du pays, le processus de 'démocratisation', le développement spectaculaire de la capitale (dont l'économie est complètement déconnectée du reste du pays, clochardisé et laissé pour compte), la relative bonne gouvernance bureaucratique, le discours intelligent d'une élite compétente et usant de son charme...

travers les règlements de comptes, les écartements et les défections, le premier risque que le régime court est celui d'une révolution de palais, qui pourrait s'accompagner de violence, mais qui ne changerait pas fondamentalement la donne. A plus long terme, le régime rencontrera les limites d'une gestion basée sur le contrôle, la répression, la peur et l'exclusion, préparant ainsi le terrain pour une violence qui pourrait rivaliser avec celle de 1994.

Anvers, mars 2006