

THEORIE CONSOCIATIVE ET PARTAGE DU POUVOIR AU BURUNDI¹

par Stef Vandeginste

Abstract

In order to put an end to a lengthy process of political transition, involving years of political violence, Burundi has introduced a system of power-sharing that is largely consociational. This article analyses the political and institutional reforms introduced by the Arusha Peace Agreement signed in 2000 and the Constitution of 2005 in light of the new political landscape resulting from the 2005 elections. These have been primarily marked by the victory of the former rebellion CNDD-FDD and the election of its leader Pierre Nkurunziza as the new president. Power-sharing in Burundi is strongly based on consociational pillars, such as the grand coalition, proportionality, veto rights and elite cooperation. Although the literature on consociationalism allows for some optimism that Burundi will benefit from a period of political stability, several problems and challenges remain. These are, amongst other things, related to the largely externally driven nature of Burundi's power-sharing arrangement.

1. INTRODUCTION

Lors d'une mission du Conseil de Sécurité en Afrique Centrale en novembre 2005, le chef de mission, l'Ambassadeur Jean-Marc de La Sablière, applaudit la transition politique au Burundi comme étant «*un exemple pour la région et au-delà*»². Deux mois après la fin d'un marathon électoral³, marqué principalement par la victoire du parti CNDD-FDD (Conseil National pour la Défense de la Démocratie – Forces de Défense de la Démocratie) et l'élection de son leader Pierre Nkurunziza comme nouveau président, la mission rend «*hommage au peuple burundais et ses dirigeants qui ont su construire un système fondé sur le partage, le dialogue et l'unité*»⁴. Quel est ce système construit à travers de longues négociations et une décennie de violence sanglante ? Pour l'analyser, le présent article fera appel à la théorie de la démocratie consociative ou consensuelle⁵, qui, selon certains auteurs⁶, permet

¹ Je tiens à remercier le Professeur Luc Huyse pour les nombreux échanges fort enrichissants sur le consociationalisme.

² "Le Conseil de sécurité au Burundi : un 'exemple pour la région'", *Arib News*, 8 novembre 2005 ; voir aussi : "In Burundi, Security Council delegation lauds success of political transition", *UN News Service*, 8 November 2005.

³ Voir également la contribution de Filip Reyntjens, "Les transitions politiques au Rwanda et au Burundi", ailleurs dans cet *Annuaire*.

⁴ "Le Conseil de sécurité au Burundi : un 'exemple pour la région'", *Arib News*, 8 novembre 2005.

⁵ Les deux termes sont utilisés dans la littérature. Ils seront ici considérés comme synonymes, même si une certaine littérature spécialisée fait parfois la distinction entre «*consociational democracy*» et «*consensus democracy*» (voir, entre autres, LIJPHART, A., *Democracies*).

à des sociétés plurales de mettre en place un système de partage du pouvoir démocratique et stable.

Exemplaire pour la région ou plutôt, d'après le porte-parole du FPR (Front Patriotique Rwandais) Servilien Sebasoni, un 'anti-modèle' regrettable ? Selon Sebasoni, le Burundi a opté pour un modèle «*pâte feuilletée*» basé sur l'unité des ethnies, au lieu d'un modèle basé sur l'unité des citoyens, transcendant et unissant les «*trois composantes sociales*»⁷ (ou, en résumé, le «*modèle citoyen*»⁸ rwandais).

Après une brève présentation de certaines notions-clés de la théorie consociative⁹, nous passerons à une analyse du cas d'étude burundais (notamment à travers une étude de l'Accord de paix d'Arusha 2003, de la Constitution de 2005 et du nouveau paysage politique issu de la transition), pour conclure par quelques références comparatives¹⁰. Le présent article ne portera pas sur le paysage politique et institutionnel burundais au moment et après les élections de juin 1993. Un excellent article a été publié à ce sujet par Daniel Sullivan dans le *Journal of Modern African Studies* en 2005¹¹ et nous nous limiterons à en présenter brièvement quelques grandes lignes (voir section 3.3.2).

Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries, New Haven, London, Yale University Press, 1984).

⁶ Il est important de souligner que leurs analyses sont basées sur l'observation et l'étude de plusieurs cas de réussite. La naissance de la théorie consociative en science politique, peut être située en 1967, date de la publication par Gerhard Lehmbruch de son ouvrage *Proporzdemokratie: Politisches System und politische Kultur in der Schweiz und in Österreich*, Tübingen, Mohr. Nous ferons surtout appel aux ouvrages de Arend Lijphart (*Democracy and Plural Societies. A Comparative Exploration*, New Haven, London, Yale University Press, 1977 et "Changement et continuité dans la théorie consociative", *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol.4, n°3, 1997, pp.679-697).

⁷ SEBASONI, S.M., *La bête immonde!*, 26 juillet 2004, publié sur le site [www.rpfinkotanyi.co.rw/news/bete %20immonde.htm](http://www.rpfinkotanyi.co.rw/news/bete%20immonde.htm) (visité le 22 décembre 2005).

⁸ *Ibidem*.

⁹ Nous reprenons, sur ce point, en résumé ce que nous avons écrit avant dans VANDEGINSTE, S. et HUYSE, L., "Approches consociatives dans le contexte du Rwanda", in MARYSSE, S. et REYNTJENS, F. (eds.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 1998-1999*, Paris, L'Harmattan, 1999, pp.101-123.

¹⁰ Pour une proposition de mise en place d'instruments consociatifs dans le contexte rwandais, voir STALON, J.-L., *Construire une démocratie consociative au Rwanda*, Paris, L'Harmattan, 2002.

¹¹ SULLIVAN, D., "The missing pillars: a look at the failure of peace in Burundi through the lens of Arend Lijphart's theory of consociational democracy", *Journal of Modern African Studies*, Vol.43, No. 1, 2005, pp.75-95.

2. NOTIONS DE LA THEORIE CONSOCIATIVE

Lijphart met en doute la thèse ‘traditionnelle’ suivant laquelle une démocratie stable peut difficilement être installée et maintenue dans une société plurale. Sur base d’une analyse de pays comme la Suisse, les Pays-Bas, la Malaisie, le Liban, la Belgique et autres, Lijphart conclut qu’il n’y a pas d’incompatibilité entre démocratie et sociétés plurales, mais plutôt entre sociétés plurales et démocratie ‘majoritaire’ ou ‘style Westminster’. Une approche consociative peut aider à installer et maintenir un système démocratique et stable dans une société plurale.¹²

Une société plurale est une société divisée par des clivages segmentaires et où des partis politiques, des groupes d’intérêts, des médias, des écoles et des associations ont tendance à s’organiser suivant les mêmes clivages segmentaires. Les clivages segmentaires peuvent être de nature religieuse, idéologique, linguistique, régionale, culturelle, raciale ou ethnique. Les exemples susmentionnés montrent que le degré de pluralité peut varier et que certaines sociétés plurales peuvent en même temps avoir d’importants éléments d’homogénéité.

Quelles sont les caractéristiques ou les ‘piliers’ d’un modèle consociatif ? Généralement, une approche consociative est basée sur l’abandon du principe majoritaire, sur base duquel une simple majorité politique suffit pour contrôler la prise de décision politique. Un système majoritaire est parfois appelé adversatif, car il s’agit souvent de sociétés où deux grands partis politiques s’opposent, comme aux Etats-Unis et au Royaume Uni, et où la partie victorieuse détient tout le pouvoir politique. Les quatre éléments principaux constitutifs de cet abandon sont la grande coalition, la proportionnalité, l’autonomie segmentaire et le droit de veto. Premièrement, une grande coalition garantit «*la participation de représentants de tous les segments impliqués dans la prise de décision politique*»¹³. Toutes les forces politiques et, par conséquent, tous les segments de la société, sont représentés dans une coalition de ‘gouvernement par consentement mutuel’. Etroitement lié à cela, il y a un deuxième élément : la proportionnalité comme principe de représentation, notamment au niveau du parlement, mais également dans l’administration publique et dans l’allocation de budgets. Parfois, certaines corrections sont apportées à la proportionnalité pure, surtout dans des situations où un des segments représente une majorité

¹² LIJPHART, A., *Democracy and Plural Societies. A Comparative Exploration*, New Haven, London, Yale University Press, 1977, p.1. Voir également LIJPHART, A., *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven, London, Yale University Press, 1984.

¹³ LIJPHART, A., “Changement et continuité dans la théorie consociative”, *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol.4, n°3, 1997, p.683.

démographique. Cette proportionnalité 'corrigée' peut aller d'une légère surreprésentation d'un segment démographiquement minoritaire¹⁴ jusqu'à la parité. Troisièmement, un régime consociatif accorde une certaine autonomie segmentaire, surtout en ce qui concerne la gestion de certains domaines qui sont étroitement liés à l'identité même des segments et qui ne concernent que les membres d'un même segment (comme, par exemple, l'utilisation de la langue dans l'éducation). Quatrièmement, pour certaines matières de haute importance, un droit de veto élimine le risque qu'un segment minoritaire soit marginalisé par la majorité et, de facto, exclu de participation au processus de prise de décision. Quand des intérêts vitaux d'un segment minoritaire sont en jeu, le droit de veto lui assure une protection essentielle. Finalement, il y a lieu de signaler un élément qui est nécessairement présent au niveau de chaque pilier. Il s'agit de la coopération entre élites segmentaires. Au-delà des arrangements institutionnels et des procédures, le comportement coopératif des leaders de chaque segment est d'une importance essentielle.

Lijphart a non seulement identifié les grands piliers d'une approche consociative, il a également analysé les conditions qui peuvent conduire à l'établissement, au maintien et au renforcement d'un système consociatif.¹⁵ Bien qu'il ne s'agisse nullement de conditions nécessaires ni suffisantes, certains facteurs sont clairement favorables au modèle consociatif. (1) La multipolarité des segments constitue le facteur le plus important : idéalement, la société est constituée de segments qui sont tous minoritaires (donc, au moins, trois) sans être trop nombreux et qui sont égaux au niveau économique et d'une taille pareille. (2) Des loyautés (nationales) transcendantales peuvent adoucir des loyautés strictement segmentaires. (3) Des clivages segmentaires entrecroisés («*crosscutting cleavages*») peuvent également modérer les tensions entre différents segments, qui sont, dans ce cas, composés différemment en fonction de leur nature (linguistique vs. idéologique, par exemple). (4) Des pays à territoire et à population limités et où les segments sont géographiquement concentrés sont plus facilement organisés de façon consociative (p.ex. sous un système fédéral). (5) Une tendance traditionnelle à régler des désaccords par la voie du consensus et du compromis, que ce soit au niveau politique, culturel ou interpersonnel. (6) Une croissance économique qui permet d'utiliser une stratégie 'win-win'. (7) Des dangers

¹⁴ Pour éviter toute confusion : quand nous utilisons le terme 'minorité' ou 'segment minoritaire', nous nous référons uniquement à une réalité statistique et démographique. Nous ne voulons nullement suggérer qu'il s'agisse d'un groupe qui est ou était étranger à la culture ou l'histoire du pays. Cf. SURVIT-BANGUKA, *Les Tutsi ne sont pas une minorité*, disponible sur www.tutsi.org, visité le 5 décembre 2005.

¹⁵ Lijphart a dressé une liste de neuf facteurs, dont nous résumons les plus importants sous la condition 'multipolarité des segments' (LIJPHART, A., *op. cit.*, p.684). Voir aussi : VANDEGINSTE, S. et HUYSE, L., *op. cit.*, pp.104-106.

extérieurs communs à tous les segments peuvent renforcer la cohésion entre différents segments.

3. APPLICATION AU CONTEXTE BURUNDAIS

Dans ce qui suit, nous essaierons d'abord de voir si nous sommes, dans le cas particulier du Burundi, bien confronté à une société plurale (section 3.1) et, le cas échéant, quel est son degré de pluralité (section 3.2). Puis, après un bref aperçu de quelques développements du début des années '90 (section 3.3), nous essaierons de voir dans quelle mesure on retrouve les piliers du modèle consociatif dans le système politique et institutionnel burundais issu de l'Accord de paix d'Arusha de 2000, de la Constitution adoptée en début 2005 et des élections parlementaires et présidentielles (section 3.4). Finalement, nous essaierons d'évaluer la présence de facteurs favorables au maintien d'un système consociatif (section 3.5).

3.1. La société burundaise, est-elle plurale ?

Dans l'avant-propos de son ouvrage *Une démocratie pour tous les Burundais*, l'ancien président Sylvestre Ntibantunganya explique «*que le mot 'ethnie' que j'ai utilisé n'a aucune valeur scientifique telle que connue dans l'ethnographie et l'anthropologie. Ce qu'on appelle des 'ethnies' – les Bahutu, les Batutsi, les Batwa – ne sont en réalité que les sous-composantes d'une même 'ethnie' : celle des Burundi. Elles occupent le même territoire, dispersées et mélangées sur les mille collines du pays, parlent la même langue – le kirundi – connaissent une même civilisation et croient, traditionnellement, en un même être suprême – l'Imana. Les trois composantes, que je préfère qualifier de 'réalités sociales' ont toujours été sous l'autorité d'un même Etat (...) Aujourd'hui, ce qu'on appelle 'ethnie' au Burundi a beaucoup plus une connotation socio-politique, notamment dans les milieux instruits et/ou urbanisés*»¹⁶. Selon Mukuri et Chrétien, l'ancien royaume du Burundi était connu par une homogénéité culturelle, mais également par des clivages sociaux héréditaires en voie patrilinéaire et des clivages claniques très opératoires dans la répartition des pouvoirs : «*c'est l'accès au pouvoir qui était le nœud de l'antagonisme potentiel. Et c'est encore la polarisation politique (...) qui a engendré la tension, la méfiance et la haine qu'on observe aujourd'hui*»¹⁷. Et Chrétien de conclure : «*Tout est devenu 'ethnique' dans cette société déchirée, même si le Burundi ne*

¹⁶ NTIBANTUNGANYA, S., *Une démocratie pour tous les Burundais*, Vol.1, Paris, L'Harmattan, 1999, p.18.

¹⁷ CHRETIEN, J.P. et MUKURI, M. (dir.), *Burundi, la fracture identitaire. Logiques de violences et certitudes 'ethniques'*, Paris, Karthala, 2002, pp.10-11.

connaissait pas d'ethnies au sens propre du terme»¹⁸. Lemarchand¹⁹ constate que les événements de 1972 ont été un facteur essentiel dans l'exacerbation de l'antagonisme entre Hutu et Tutsi, dans la construction sociale de l'identité et dans la formation de mémoires collectives opposées. Le désaccord par rapport à la lecture et la qualification des massacres de 1972 (génocide ou non ?) en fait d'ailleurs preuve.

Au lieu de nous aventurer dans des analyses historiques ou anthropologiques par rapport à l'origine des ethnies ou à l'ethnogénèse, nous partirons, pour le présent article, du constat qu'effectivement, la société burundaise est (devenue) plurale. Qu'on le veuille ou non, elle connaît des 'groupes' qui sont (devenus) politiquement pertinents. Les experts burundais et étrangers semblent s'y accorder, sans nécessairement se mettre d'accord sur les racines, les responsabilités ou les réponses institutionnelles à y donner.

3.2. Le degré de pluralité de la société burundaise

Le degré de pluralité d'une société peut varier, d'une société à l'autre et dans le temps. Est-ce que la pluralité de la société burundaise est plutôt forte ou faible ? Nous avons écrit ailleurs qu'une société est hautement plurale quand les segments peuvent être clairement identifiés, quand l'importance et la taille des différents segments peuvent être exactement déterminées, quand la composition des segments correspond à la composition des différentes organisations politiques, sociales et économiques et quand les partis segmentaires reçoivent un appui (électoral) stable de leurs segments respectifs.²⁰ Cette question mériterait une analyse approfondie qui dépasserait malheureusement l'ambition de cet article. Nous nous limiterons donc à quelques grands points.

Les segments, peuvent-ils être clairement identifiés ? Généralement, des clivages segmentaires sont plus clairement identifiables quand ils sont de nature régionale, linguistique ou raciale. D'autres clivages, par exemple quand ils sont de nature idéologique ou religieuse, peuvent être moins 'visibles' et, par conséquent, les segments y correspondants peuvent paraître moins facilement identifiables. Or, cela n'empêche nullement que, subjectivement, les gens se définissent principalement en fonction d'un critère religieux ou idéologique et que tout le monde sait très bien qui appartient à quel segment. Nombreux sont les écrits de Burundais qui se souviennent du temps de leur enfance et disent, comme l'écrivain Léonce Ngabo, originaire du quartier de Kamenge à Bujumbura, que «*dans les villes du pays et en particulier dans le*

¹⁸ *Ibidem*, p.459.

¹⁹ LEMARCHAND, R., *Burundi. Ethnocide as discourse and practice*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994, p.xiv.

²⁰ VANDEGINSTE, S. et HUYSE, L., *op. cit.*, p.102.

quartier de Kamenge, Hutu et Tutsi nous ne nous étions jamais posé la question de l'appartenance ethnique»²¹. Or, suite à la crise²², avec la balkanisation de certains endroits traditionnellement mixtes, la dislocation de familles, la victimisation de personnes pour des raisons ethniques et autres formes de violence, la qualification en tant que Hutu, Tutsi, Twa ou Ganwa est devenue plus que jamais un élément d'identité des Burundais. Le neuropsychiatre Sylvestre Barancira constate que, dans un contexte de «*désorientation identitaire*» qui empêche de nouer des relations interpersonnelles harmonieuses, «*les ethnies sont désormais là*»²³. Malgré donc l'absence d'outils objectivement vérifiables tels que les cartes d'identité ethniques, telles qu'elles étaient connues au Rwanda, on peut en conclure que même au Burundi, les segments sont généralement (devenus) clairement identifiables et que, par conséquent, leur taille pourrait être exactement déterminée, même si (après l'indépendance) un recensement de la population n'a jamais été fait sur des bases ethniques. A première vue, la nature segmentaire 'ethnique' ne permet que peu de variation dans le temps : une fois tutsi, toujours tutsi et tous ceux nés d'un père hutu resteront hutu toute leur vie.²⁴ Néanmoins, il nous semble important de souligner que le degré de pluralité peut bien varier dans le temps, même au cas où les segments sont de nature ethnique. Tout comme cela a été le cas pour des segments de nature religieuse dans certaines sociétés européennes, l'importance de l'appartenance ethnique (c.q. la conviction religieuse) peut (augmenter ou) diminuer au niveau de l'auto-définition et de la définition identitaire par autrui des gens.

La composition des segments, correspond-elle à la composition des différentes organisations politiques, sociales et économiques ? Malheureusement, nous ne disposons pas de suffisamment de données fiables et récentes pour répondre à la question de savoir si dans la société burundaise les groupements culturels, les organisations des droits de l'homme, les coopératives paysannes, les médias, les associations féminines, etcetera, connaissent une composition mixte ou suivent plutôt les lignes segmentaires ? Par rapport aux partis politiques, la Constitution de 1992 qui introduit le multipartisme au Burundi interdit – quoique de façon indirecte, sans utiliser la référence ethnique explicitement – les partis mono-ethniques en stipulant que

²¹ NGABO, L., "Adieu Kamenge, on t'aimait bien!", in CHRETIEN, J.P. et MUKURI, M. (dir.), *Burundi, la fracture identitaire. Logiques de violences et certitudes 'ethniques'*, Paris, Karthala, 2002, p.147.

²² De nombreux facteurs peuvent avoir joué un rôle dans ce processus. Pour une lecture démographique de la 'régression ethnique' au Burundi, voir THIBON, C., *Histoire démographique du Burundi*, Paris, Karthala, 2004, pp.375-405.

²³ BARANCIRA, S., "La crise politico-ethnique et la santé mentale des populations", in CHRETIEN, J.P. et MUKURI, M. (dir.), *op. cit.*, p.204.

²⁴ Nous faisons abstraction des phénomènes de 'mobilité ethno-sociale', telle que la *kwi hutura*, dont l'importance actuelle est négligeable.

les partis politiques doivent répondre «*dans leur organisation et dans la composition des instances dirigeantes, aux principes démocratiques et à l'idéal de l'unité nationale, en tenant compte des diverses composantes de la population burundaise*» (article 55). Reyntjens constate que, dans la pratique, l'application de ce principe «*potentiellement contraignant a été souple*»²⁵, mais que, en même temps, la désignation des partis politiques, y compris du Frodebu comme étant 'mono-ethnique' ne se vérifie pas.²⁶ Avec le passage du temps, le paysage politique change profondément, devient de plus en plus 'ethnisé'²⁷ et au cours du processus de négociations, deux familles politico-ethniques sont nées : le G10 qui regroupe les partis politiques à dominance tutsi et le G7 qui regroupe les partis à dominance hutu. Même s'il s'agit de groupes 'à dominance' tutsi ou hutu et donc nullement de partis ou de groupes mono-ethniques, il est clair que le clivage segmentaire correspond en grandes lignes assez bien au clivage entre le G7 et le G10. Une toute autre perspective serait d'analyser dans quelle mesure les partis politiques 'segmentaires' représentent et défendent réellement les intérêts des membres de leurs segments respectifs. Nous y revenons ci-dessous (voir 3.4.1).

Enfin, par rapport à la question si les partis segmentaires reçoivent un appui électoral stable de leurs segments respectifs, l'unique référence possible – ce qui ne permet donc certainement pas de conclure à la stabilité de l'appui électoral à long terme – est celle au scrutin présidentiel et parlementaire de 1993. Il n'est pas évident d'en tirer des conclusions définitives. D'un côté, à première vue, la composition de l'assemblée nationale issue des élections législatives représente bien la composition des segments principaux : 12 députés (environ 15 %) étaient tutsi, 69 (environ 85 %) étaient hutu.²⁸ De l'autre côté, 8 des députés tutsi étaient élus du Frodebu, tandis que 4 étaient de l'Uprona. L'Uprona comptait donc plus de députés hutu (12) que tutsi (4). Ceci peut être dû en partie au manque de 'fidélité segmentaire' de l'électorat mais également à la stratégie électorale de l'Uprona qui, pour attirer des voix hutu, a placé un candidat hutu en tête de liste dans de nombreuses circonscriptions.²⁹

²⁵ REYNTJENS, F., *L'Afrique des Grands Lacs en crise. Rwanda, Burundi : 1988-1994*, Paris, Karthala, 1994, p.80.

²⁶ *Ibidem*, p.138. Au moment de son agrément, le comité directeur national du Frodebu compte deux Tutsi parmi ses treize membres, tandis que le responsable de la section de Bujumbura est Ganwa.

²⁷ A titre d'illustration, nous faisons référence aux "Dix Principes du CNDD", publiés en janvier 1998, lequel document commence par une dénonciation de «*l'histoire falsifiée*» et une critique de la «*prétendue symbiose séculaire*» entre Hutu, Tutsi et Twa entretenue par une «*élite tutsi*» pour «*maintenir un système anachronique*».

²⁸ Données reprises de REYNTJENS, F., *op. cit.*, p.236.

²⁹ *Ibidem*.

3.3. Bref aperçu de quelques antécédents récents

3.3.1. *Les efforts de réconciliation et de démocratisation sous la présidence de Pierre Buyoya (1987-1993)*

Une année après sa prise de pouvoir en 1987 et quelques mois après les événements de Ntega et Marangara (août 1988), le président Buyoya met sur place une Commission nationale chargée d'étudier la question de l'unité nationale, qui, comme 'par hasard', est composé de 12 Tutsi et 12 Hutu. Dans son rapport, la Commission déclare que «*le Burundi avec son homogénéité multidimensionnelle ne constitue en fait qu'une ethnies*». Sur base des travaux de la Commission, une Charte de l'Unité Nationale est élaborée et adoptée en février 1991. Tout de suite après, une Commission Constitutionnelle est mise en place, à une époque où le contexte international a fortement changé, où le vent du multipartisme souffle partout en Afrique et où les bailleurs de fonds se servent du credo de la démocratisation dans leurs relations avec certains pays, notamment africains.³⁰ Or, comment réconcilier l'esprit de l'unité nationale avec la démocratisation et l'introduction du multipartisme ? Le danger pour un régime dominé par une élite politico-militaire, unie dans son appartenance ethnique tutsi, par des affiliations claniques et par des origines régionales, est évident. Il suffit de faire référence à un manifeste du Palipehutu de 1990 où il est dit que «*les Bahutu constituent une majorité ethnique (...) et par conséquent devraient jouir aussi de la majorité politique*»³¹. Cette vision représente d'ailleurs exactement le danger et l'effet potentiellement déstabilisateur de l'introduction d'une démocratie majoritaire du style Westminster évoquée plus haut. La Constitution approuvée par référendum en mars 1992 traduit le concept d'unité nationale en faisant référence, à différents endroits, au besoin de tenir compte «*des diverses composantes de la population burundaise*» : par rapport à l'organisation des partis politiques (voir supra), la présentation d'un candidat aux élections présidentielles, la composition du gouvernement, la liste des candidats aux élections législatives et les membres du Conseil de l'Unité Nationale.³² Or, ce désir de réunir les diverses composantes (dont la nature n'est d'ailleurs pas spécifiée) n'est pas 'quantifié' dans la Constitution.

³⁰ Pour quelques études de cas (y compris concernant le Burundi) de cette politique de 'conditionnalité politique', voir DE FEYTER, K. et al., *Development cooperation: a tool for the promotion of human rights and democratization*, Bruxelles, VLIR, 1995, 104p.

³¹ PALIPEHUTU, *Fondement de l'unité et du développement au Burundi*, Montréal, 1990, p. 80, cité dans REYNTJENS, F., *op. cit.*, p.77.

³² Pour une analyse plus approfondie, voir REYNTJENS, F., "L'ingénierie de l'unité nationale. Quelques singularités de la constitution burundaise de 1992", *Politique Africaine*, n°47, octobre 1992, pp.141-146.

Dans un ouvrage dont la rédaction date de la fin 1992, Lemarchand tire la conclusion suivante par rapport au système politique et constitutionnel réformé par le régime Buyoya : «*What finally emerged is perhaps best described as a limited form of consociational participation based on belated (and reluctant) recognition of the importance of ethnic identity. The essential characteristic of consociational rule, according to its leading theoretician, "is not so much any particular institutional arrangement as overarching cooperation at the elite level (...)"*. In this general sense, recent political reforms in Burundi might be said to reflect a consociational or power-sharing approach to ethnic conflict»³³.

3.3.2. Les élections de 1993

Sullivan s'accorde avec Lemarchand pour dire que, pendant la période avant les élections de juin 1993, le Burundi a bien connu une coopération entre élites segmentaires.³⁴ L'auteur se demande alors quels autres piliers d'un partage de pouvoir consociatif ont été mis en place (ou omis) après les élections. Tout d'abord, il y avait certainement une grande coalition, avec la nomination de 40 % de ministres issus d'autres partis que le Frodebu et la nomination de plusieurs ministres (y compris le premier ministre) Tutsi. Cette coalition était donc en conformité avec la constitution de 1992.³⁵ Par rapport à l'élément de la proportionnalité (corrigée), lequel principe devrait non seulement s'appliquer par rapport au parlement et au gouvernement, mais également au niveau de l'administration et des finances publiques, Sullivan soulève plusieurs points d'inquiétude. Aux niveaux 'inférieurs' (en dessous du gouvernement et des cabinets ministériels) de l'administration, il y avait clairement une politique de 'Frodébisation' menaçante pour les anciens bénéficiaires du système politique. Au niveau des provinces, par exemple, tous les gouverneurs étaient remplacés, 14 des 16 successeurs étant issus des rangs du Frodebu. Cette tendance se manifestait également à d'autres niveaux dans l'administration nationale, provinciale et locale. A l'ISCAM et à l'ENAPO³⁶, les instituts où étaient formés les futurs militaires et policiers, les

³³ LEMARCHAND, R., *op. cit.*, p.161.

³⁴ SULLIVAN, D., *op. cit.*, p.84.

³⁵ Ntibantunganya nous révèle certaines motivations qui ont inspiré les dirigeants du Frodebu à associer d'autres formations politiques, notamment l'ancien parti unique Uprona, au régime. Il en ressort surtout un esprit de pragmatisme. Le président Ndadaye et ses proches se rendaient notamment compte du manque d'expérience politique et de gestion des cadres du Frodebu. En outre, le leadership du Frodebu craignait son manque de base électorale dans les villes, notamment chez les fonctionnaires et leur mouvement syndical (NTIBANTUNGANYA, S., *op. cit.*, p.286).

³⁶ L'Institut Supérieur de Cadres Militaires et l'Ecole Nationale de Police respectivement.

conditions de recrutement n'étaient plus respectés.³⁷ En outre, il était annoncé que le budget de l'Etat serait réorienté vers les masses rurales historiquement désavantagées, ce qui inquiétait davantage les milieux urbains (notamment tutsi). Le troisième pilier consociatif est celui de l'autonomie segmentaire. Sullivan constate qu'il était absent, mais ajoute, à juste titre, qu'il n'était ni réalisable, ni souhaitable dans un contexte atypique comme celui du Burundi. En effet, malgré sa pluralité, la société Burundaise connaît une homogénéité culturelle, religieuse et linguistique qui rend une autonomie segmentaire dans des domaines comme l'éducation et les affaires culturelles indésirable. Finalement, il y a le pilier du droit de veto, l'instrument ultime qui permet à une minorité de sauvegarder ses intérêts vitaux. Pour modifier la constitution de 1992, une majorité de 80 % était requise. Or, suite aux résultats du scrutin de juin 1993, ni le parti Uprona, ni l'ensemble des députés tutsi ne détenaient suffisamment de sièges à l'assemblée pour bloquer une éventuelle révision de la constitution. Il n'y avait donc en réalité, malgré les règles tenus dans la constitution, pas de veto politique dont pouvait se servir la minorité politique. Or, probablement plus important, Sullivan soulève l'existence d'un tout autre veto, de nature militaire, qui lui aussi était menacé. Depuis l'indépendance, le contrôle du pouvoir militaire dans les mains d'une élite tutsi constituait *de facto* une assurance-vie et un droit de veto combien plus important que tout arrangement constitutionnel. Or, une réforme de l'armée, y compris à travers la politique de 'Frodébisation' susmentionnée, pourrait également enlever ce deuxième droit de veto. Sullivan explique dès lors la tentative de coup d'Etat d'octobre 1993 (et, plus généralement, l'échec du partage de pouvoir burundais) non pas par l'absence d'un droit de veto (et, donc, d'un des piliers d'un système consociatif), mais par la crainte d'une partie³⁸ de l'armée de perdre son veto et, par conséquent, par l'utilisation de ce veto militaire. Or, un veto de nature militaire est différent du veto politique : «*It gives the minority political security not so much in the form of protection against the majority but as a mutual assurance of destruction politically and sometimes, as in terms of Burundi, literally*»³⁹. Dans l'analyse qui suit, nous essaierons

³⁷ REYNTJENS, F., *Burundi: Prospects for Peace*, Londres, Minority Rights Group, 2000, p.13.

³⁸ Bien que le coup ne se soit pas fait pas à l'initiative de l'entière du haut commandement de l'armée, il ressort de différents rapports que la résistance militaire contre les putschistes était minimale. Voir, i.a., HUMAN RIGHTS WATCH, FIDH, et al., *Commission internationale d'enquête sur les violations des droits de l'homme depuis le 21 octobre 1993. Rapport Final*, New York, Paris, juillet 1994, p.176 : «*La tentative de coup d'Etat est apparue comme l'œuvre d'un petit groupe d'officiers de grades inférieurs. En réalité, la majorité de la hiérarchie militaire et des forces armées ont été impliquées dans le crime ou n'ont pris aucune initiative pour s'y opposer*».

³⁹ SULLIVAN, D., *op. cit.*, p.88.

évidemment de voir dans quelle mesure les lacunes observées après les élections de 1993, pourraient jouer un rôle après les élections de 2005.

3.4. Du partage du pouvoir négocié à Arusha aux élections de 2005

A titre d'introduction, un bref rappel chronologique s'impose avant d'analyser les développements-clés pendant la période évoquée. Les événements de 1993 susmentionnés ont déclenché une guerre civile et une crise d'ordre politique, institutionnelle, économique et sociale, qui ont coûté la vie à des centaines de milliers de Burundais. En juin 1998 des négociations des paix ont commencé sous les auspices de l'ancien président tanzanien Julius Nyerere. En décembre 1999, l'ancien président sud-africain Nelson Mandela a pris la relève et grâce à une approche volontariste⁴⁰, il a pu convaincre le G7 (l'ensemble de sept partis principalement hutu) et le G10 (l'ensemble de dix partis principalement tutsi) à signer l'Accord d'Arusha du 28 août 2000 pour la paix et la réconciliation au Burundi. Les partis signataires de l'Accord étaient des partis politiques, le gouvernement et l'assemblée nationale. Les groupes rebelles n'y étaient pas (encore) associés. Le 1^{er} novembre 2001, pendant que la guerre continuait, un gouvernement de transition a été installé, composé de ministres représentant le G7 et le G10, sous la présidence de Pierre Buyoya. Comme convenu, Buyoya a cédé la présidence à Domitien Ndayizeye (Hutu, Frodebu) le 1^{er} mai 2003. Sous Ndayizeye, un Accord global de cessez-le-feu⁴¹ a été signé entre le gouvernement de transition et le principal mouvement rebelle, le CNDD-FDD de Pierre Nkurunziza, qui a intégré les institutions, dont le gouvernement et l'armée. Une nouvelle Constitution, basée sur l'Accord d'Arusha a été négociée et finalement approuvée par un référendum le 28 février 2005. Puis, en juin 2005 a commencé un 'marathon' électoral, couronné par l'élection de Pierre Nkurunziza comme nouveau président le 19 août 2005. La rébellion des

⁴⁰ Pour une analyse des négociations sous Mandela, voir INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *L'effet Mandela : Evaluation et perspectives du processus de paix burundais*, Bruxelles, avril 2000. Concernant le rôle de Nelson Mandela et de l'Afrique du Sud, voir également BENTLEY, K. et SOUTHALL, R., *An African Peace Process. Mandela, South Africa and Burundi*, Cape Town, HSRC Press, 2005.

⁴¹ L'Accord Global de cessez-le-feu a été signé le 16 novembre 2003 à Dar Es Salaam. Il est composé du Protocole de Prétoria du 8 octobre 2003 sur le partage des pouvoirs politiques, de défense et de sécurité au Burundi, du Protocole de Prétoria du 2 novembre 2003 sur les questions restées en suspens en vue du partage des pouvoirs politiques, de défense et de sécurité au Burundi et du Protocole d'Accord du 2 novembre 2003 sur l'Accord Technique des Forces. L'Accord Global est également important parce qu'il associe le CNDD-FDD à l'Accord d'Arusha. Suivant l'art. 2, l'Accord Global fait partie intégrante de l'Accord d'Arusha tout en abrogeant «toutes les dispositions antérieures contraires vis-à-vis du Mouvement CNDD-FDD».

FNL (Forces Nationales de Libération) reste active dans une partie du territoire.

Dans ce qui suit, nous essaierons de voir dans quelle mesure les piliers⁴² de la théorie consociative sont présents dans le contexte burundais à partir de l'année 2000.

3.4.1. *La coopération entre élites segmentaires*

Suivant de nombreux observateurs et acteurs, nationaux et étrangers, une grande tendance s'est dégagée au courant des dernières années : 'des deux côtés', les extrémistes se sont petit à petit marginalisés, les modérés ont généralement occupé davantage de terrain. Cela s'est manifesté à différents niveaux de la société, y compris, par exemple, dans les médias⁴³, mais également par rapport aux acteurs politiques. Il en est résulté une réduction de la méfiance existentielle mutuelle, condition préalable à toute possibilité de coopération politique. Le processus de négociation et la signature d'un accord de paix entre le G7 et le G10 à Arusha constituent d'ailleurs les preuves tangibles d'un degré minimal de volonté de coopération entre élites segmentaires. La signature a été le fruit d'un processus extrêmement long, difficile et complexe et la volonté de coopération a parfois dû être imposée⁴⁴ aux acteurs principaux par des stratégies de médiation parfois sérieusement mises en cause mais, finalement, réussies. Le grand mérite de l'Accord de paix d'Arusha n'était d'ailleurs pas de ramener la paix (tout de suite après sa signature, la guerre civile rebondissait), mais plutôt de montrer à tous les concernés qu'au moins il y avait une volonté de parler et une possibilité de se mettre d'accord sur quelques grands éléments de base, sans quoi toute 'cohabitation' serait impossible. La fatigue de la guerre de la population et l'isolement international du Burundi ont sans doute été parmi les facteurs 'générateurs' de cet esprit de coopération. L'Accord Global de cessez-le-feu entre le gouvernement Ndayizeye et le CNDD-FDD n'aurait pas non plus été conclu sans désir minimal de coopération. Ceci est d'autant plus vrai en ce qui concerne l'intégration de l'armée par le commandement des FDD. La coopération entre élites la plus stabilisatrice a probablement été celle entre élites militaires (le commandement principalement tutsi des FAB et le

⁴² Comme expliqué plus haut, nous sommes d'accord avec Sullivan pour considérer peu pertinent le pilier de l'autonomie segmentaire dans le contexte burundais : cet élément ne sera donc pas analysé.

⁴³ Voir à ce sujet PALMANS, E., "Médias et élections au Burundi : l'expérience de 1993 et perspectives pour 2005", in MARYSSE, S. et REYNTJENS, F. (eds.), *L'Afrique des Grands Lac. Annuaire 2004-2005*, Paris, L'Harmattan, 2005, pp.47-70.

⁴⁴ International Crisis Group parle d'un accord signé «*par défaut et aux forceps*» (ICG, *Burundi : Ni guerre ni paix*, Bruxelles, 2000, p.14).

commandement principalement hutu des FDD). Petit à petit, cette coopération au niveau supérieur continue à se traduire dans la création à tous les niveaux d'une armée et police bi-ethniques suivant les pourcentages convenus. Il n'est pas exagéré de dire qu'ici se situe la vraie pierre angulaire de la stabilité du partage du pouvoir consociatif au Burundi : sans coopération entre élites 'sécuritaires', il est fort probable que le nouvel équilibre politique et institutionnel atteint à travers de longs débats, tiraillements et négociations, s'effondrerait. L'esprit de coopération entre élites s'est également manifesté au moment des élections par rapport à l'acceptation des décisions – pourtant hautement politiques – prises par la Commission Electorale Indépendante (CENI), y compris, par exemple, par rapport à la répartition ethnique des administrateurs communaux (cf. infra). Après les élections de 2005, dans ce qui apparaît comme un esprit de coopération remarquable, le président Nkurunziza a nommé plusieurs ministres de partis à dominante tutsi (MRC, MSP-Inkinzo et Parena) qui, constitutionnellement, ne pouvaient réclamer aucun cabinet ministériel. D'autre part, comme nous le verrons plus loin, la composition du gouvernement aurait pu être attaquée devant la Cour constitutionnelle, mais, à part quelques protestations initiales de la part de l'Uprona et du Frodebu, c'est avec une remarquable facilité que s'est dégagé un consensus pour accepter que le Président avait respecté l'esprit de la Constitution.

Quelques commentaires s'imposent pour nuancer cette image principalement positive. Tout d'abord, la coopération de la part d'une partie des élites n'a pas été sans réserves, même littéralement : en apposant leur signature à l'Accord d'Arusha, plusieurs représentants de partis ont ajouté que celle-ci était valable moyennant un compromis sur un nombre de réserves formulées par le G10 (et, parfois, d'autres réserves formulées par le parti en question).⁴⁵ Deuxièmement, on peut se demander dans quelle mesure les réformes institutionnelles et constitutionnelles ont été l'oeuvre du monde politique burundais, ou plutôt des médiateurs et des chefs d'Etat de la région. Ces derniers ont pris des décisions par rapport à l'embargo économique, à la nouvelle constitution, au calendrier des élections, etcetera, à tel point qu'on peut se demander si le Burundi n'était pas de facto sous tutelle⁴⁶. A cela s'est

⁴⁵ Ces réserves portent sur des aspects assez cruciaux et ont trait, i.a., à la problématique de l'amnistie, le mandat de la future Commission Vérité et Réconciliation, le mode d'élection du Président, le recours à des magistrats étrangers, la force internationale de maintien de la paix (voir PARQUE, V., "Conflit burundais et théorie des relations internationales", in MARYSSE, S. et REYNTJENS, F. (eds.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2000-2001*, Paris, L'Harmattan, 2001, p.59).

⁴⁶ La CSA ('Commission de suivi de l'application de l'accord de paix'), dont faisait partie, entre autres, l'Initiative Régionale pour le Burundi a cessé ses activités en début août 2005 (NATIONS UNIES, *Special report of the Secretary-General on the United Nations Operation in Burundi*, 14 septembre 2005, S/2005/586, para. 15).

ajouté plus tard la présence de l'ONUB⁴⁷. De cette perspective, la coopération entre élites segmentaires semble fortement 'exogène'.⁴⁸ Par conséquent, on pouvait se demander si la coopération pouvait subsister une fois que cette 'tutelle' prenne fin. Troisièmement, le rassemblement des élites segmentaires a été l'œuvre de la médiation tanzanienne qui a obligé l'amalgame de grands et petits partis de se mettre ensemble en deux groupes politico-ethniques. Au sein de ces coalitions du G7 et du G10, de très nombreux désaccords et mésententes ont nui à la coopération intra-segmentaire et, en cours de route, quelques fractions ont quitté la coalition segmentaire.⁴⁹ Quatrièmement, il est fort probable que certains signataires savaient très bien que plusieurs éléments de l'Accord d'Arusha nécessitaient davantage de pourparlers et estimaient qu'en cas de désaccord, il serait toujours possible de revenir sur des points déjà négociés et de remettre tout en question.⁵⁰ Finalement, et plus fondamentalement, s'agissait-il réellement d'élites segmentaires suivant le lexique consociatif ? On peut se demander dans quelle mesure les élites représentaient réellement les membres de leurs segments respectifs et agissaient en fonction des intérêts et des attentes de ceux qu'ils prétendent représenter. A part les grands partis au sein des deux groupes (l'Uprona et le Frodebu), l'appui populaire (c.q. segmentaire) des différents partis signataires n'était pas du tout assuré et certains représentants ne représentaient probablement qu'eux-mêmes⁵¹ et leur propre désir de s'assurer une partie du pouvoir politique (et, par conséquent, économique et financier). Ce dernier commentaire est d'ailleurs conforme à certaines critiques formulées à l'égard

⁴⁷ L'Opération des Nations Unies au Burundi, mise en place suite à la résolution 1545 du 21 mai 2004. En novembre 2005, son effectif comptait environ 5,600 militaires et environ 700 civils. En décembre 2005 (résolution 1650 du 21 décembre 2005), le Conseil de sécurité de l'ONU a prorogé le mandat de l'ONUB jusqu'au 1^{er} juillet 2006, tout en prenant acte des négociations par rapport aux modalités de la mise en œuvre d'un désengagement progressif.

⁴⁸ La théorie consociative s'est développée sur base de quelques études de cas à une époque où les acteurs politiques nationaux contrôlaient pleinement la scène politique. Plus récemment, l'érosion du principe de souveraineté et l'intervention plus active de la communauté internationale dans des domaines de gouvernance et de politique nationale ont fait que, dans le monde entier, les élites nationales ont – partiellement – perdu le contrôle. Ceci n'est donc pas exclusivement le cas au Burundi, même si ici, on se trouve devant un cas d'extrême 'exogénéité'. D'autres expériences, par exemple en Europe de l'Est après l'ère du communisme, peuvent illustrer comment un arrangement (partiellement) exogène peut au fil du temps, être intériorisé (voir, par exemple, CZARNOTA, A. et al. (eds.), *Rethinking the rule of law after communism*, Budapest, Central European University Press, 2005).

⁴⁹ Concernant les scissions au sein du G10 (en un G2 pro-Buyoya, un G2 anti-Buyoya et un G6 anti-Bururi) et les fragmentations au sein du Frodebu, voir INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *op. cit.*, pp.21-25.

⁵⁰ Jusqu'au dernier moment, plusieurs partis avaient annoncé qu'ils ne signeraient pas. Voir REYNTJENS, F., "Chronique politique du Rwanda et du Burundi, 2000-2001", in MARYSSE, S. et REYNTJENS, F. (eds.), *op. cit.*, p.44.

⁵¹ Cette hypothèse s'est d'ailleurs confirmée au moment des élections parlementaires de 2005.

de la théorie consociative, comme quoi celle-ci revient à la promotion d'une «*oligarchie consociative*» basée sur une «*conspiration entre élites*». ⁵² Comme cela s'est avéré dans d'autres pays, au fil du temps, des élections peuvent remédier à cette défaillance, en alternant la composition des élites segmentaires et en les rendant plus représentatives. Ceci s'est d'ailleurs réalisé suite aux élections législatives de 2005 au Burundi, où toute une série de petits partis ont perdu toute pertinence politique.

3.4.2. Grande coalition

La grande coalition sert à garantir la participation de représentants de tous les segments dans le gouvernement. Le Protocole II «*Démocratie et Bonne Gouvernance*» de l'Accord d'Arusha prévoit, par rapport à l'exécutif, plusieurs mesures qui prônent la grande coalition. D'abord, par rapport à la présidence⁵³, il est stipulé que les (deux) vice-présidents appartiennent à des groupes ethniques et des partis politiques différents (art. 7, para. 4).⁵⁴ La Constitution⁵⁵ reprend cette disposition, tout en ajoutant qu'«*il est tenu compte, dans leur nomination, du caractère prédominant de leur appartenance ethnique au sein de leurs partis politiques respectifs*» (art. 124).

⁵² HUNTINGTON, S., "Reform and stability in a modernizing, multi-ethnic society", *Politikon*, Vol. 8, 1981, p.14. L'auteur ajoute que «*Consociational arrangements tend to break down when increasing social mobilization undermines the authority of the leaders who negotiated the arrangement and new, young leaders appear with more explicitly communal goals*». Il nous semble que tout dépendra de l'attitude de ces nouvelles élites : s'inscrivent-elles dans la logique consociative ou non ? Par rapport à ce phénomène, qui n'est donc certainement pas typiquement burundais, voir également HUYSE, L., *Passiviteit, Pacificatie en Verzuiling in de Belgische Politiek. Een sociologische studie*, Anvers, Standaard Wetenschappelijke Uitgeverij, 1970, pp.168-170 ; DAALDER, H., "The consociational democracy theme", *World Politics*, Vol. 26, No. 4, 1974, pp.604-621.

⁵³ Pour ce qui est des candidatures à la présidence, la Constitution requiert que «*chaque candidature aux élections présidentielles doit être parrainée par un groupe de deux cents personnes formé en tenant compte des composantes ethniques et du genre*» (art. 99).

⁵⁴ Pour la période de transition, il était prévu par l'Accord d'Arusha que le président et le vice-président viennent de groupes ethniques et de partis politiques différents (art. 15, para. 13). Cette disposition a pris longtemps avant d'être mise en œuvre. Au sein du G10, plusieurs partis soutenaient la candidature du colonel Epitace Bayaganakandi (Tutsi, Mwaro), d'autres soutenaient la candidature du président Pierre Buyoya (Tutsi, Bururi) et encore d'autres étaient opposés aux deux candidats. Au sein du G7, différents courants émergeaient autour de la désignation d'un candidat présidentiel. Voir plus en détail ICG, *Burundi : Ni guerre ni paix*, Bruxelles, 2000, pp.20-24.

⁵⁵ Pour notre analyse, nous faisons référence à la constitution qui a été approuvée par le référendum du 28 février 2005 et promulguée le 18 mars 2005. Le G10 avait, au cours de ces négociations, présenté un projet de constitution qui différait de la version finalement adoptée sur plusieurs points cruciaux. Par rapport à la vice-présidence, le projet de constitution G10 prévoyait un seul vice-président, qui appartiendrait à une famille politico-ethnique différente de celle du président.

Comme nous verrons plus loin, au moment de la rédaction du projet de constitution, cette précision a fait l'objet de divergences de points de vue très sérieuses qui ont failli déstabiliser l'entièreté de l'accord politique.⁵⁶ Cette 'grande coalition présidentielle' telle que prévue par l'Accord et la Constitution a effectivement été mise en place après l'élection de Pierre Nkurunziza (Hutu, CNDD-FDD, originaire de Ngozi) : le premier vice-président, qui assure la coordination du domaine politique et administratif est Martin Nduwimana (Tutsi, Uprona, Bururi) ; le deuxième vice-président, qui assure la coordination du domaine économique et social est Alice Nzomukunda (Hutu, CNDD-FDD, Bujumbura).

Ensuite, par rapport au gouvernement, l'Accord d'Arusha prévoit que *«les partis ou coalitions de partis sont invités, mais sans y être contraints, à proposer au Président une liste de personnes pour occuper des postes ministériels, s'ils ont réuni plus de un vingtième des votes. (...) Si le Président révoque un ministre, il doit choisir son remplaçant sur une liste soumise par le parti du ministre en question»* (art. 7, para. 6).⁵⁷ La Constitution stipule que *«Les membres proviennent des différents partis politiques ayant réuni plus d'un vingtième des votes et qui le désirent. (...) Lorsque le Président révoque un Ministre, il est procédé à son remplacement après consultation de son parti politique de provenance»* (art. 129). Dans les deux textes, une grande coalition gouvernementale est donc prévue, tous les partis ayant obtenu 5 % des votes ayant 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»*. Or, les deux textes diffèrent par rapport au droit d'initiative : suivant l'Accord de paix, il appartient aux partis de proposer des candidats ; dans la Constitution, cela n'est pas explicitement réglé. Par rapport à la composition ethnique, la Constitution prévoit que le gouvernement comprend *«au plus 60 % de Ministres et de Vice-Ministres Hutu et au plus 40 % de Ministres et de Vice-Ministres Tutsi»* (art. 129). En plus, il est assuré un minimum de 30 % de femmes. Cette disposition a été fortement contestée

⁵⁶ Tout tourne autour de la question : faut-il institutionnaliser et 'constitutionnaliser' l'équilibre entre ethnies ou plutôt entre familles politico-ethniques ? En d'autres mots, fallait-il garantir qu'un ministre (ou vice-président) tutsi (c.q. hutu) appartienne à un parti principalement tutsi (c.q. hutu) ou n'était-ce pas nécessaire d'ajouter une affiliation politique à l'appartenance ethnique requise ?

⁵⁷ Pour la période de transition, il était prévu qu'un gouvernement de transition d'union nationale serait constitué, composé de représentants des différents partis, plus de la moitié et moins des trois cinquièmes des portefeuilles ministériels étant répartis entre les partis du groupe G7 (art. 15, para. 13). Au cours de la période de transition, cette grande coalition a été élargie suite au Protocole de Pretoria sur le partage des pouvoirs politique, de défense et de sécurité entre le gouvernement et le CNDD-FDD (signé le 8 octobre 2003) : il y était convenu que le CNDD-FDD avait droit à 4 ministères au nombre desquels un Ministère d'Etat que le Président de la République devait consulter *«sur toute question d'importance»*.

par les partis du G10. Le projet de constitution proposée par ce groupe stipulait que le gouvernement devait être «largement représentatif et équilibré dans les proportions de 60 %-40 % pour les deux familles politico-ethniques» (art. 109).⁵⁸ Cette proposition, selon laquelle un ministre tutsi (c.q. hutu) devrait appartenir à un parti principalement tutsi (c.q. hutu) a finalement été rejetée. Quelle était la motivation derrière cette proposition ? D'un côté, il peut y avoir un souci réel que les intérêts tutsi ne puissent pas être pris en charge par des Tutsi appartenant à des partis hutu «ces derniers étant obligés, selon elles, de privilégier les consignes de leur parti»⁵⁹. D'un autre côté, on peut également y voir le désir de créer un 'gilet de sauvetage' pour les leaders des petits partis principalement tutsi qui, autrement, risqueraient de se retrouver au chômage politique.⁶⁰

Après les élections, le gouvernement a été composé de la façon suivante : 12 ministres CNDD-FDD, 2 ministres Frodebu, 1 ministre Uprona, MSP-Inkinzo, MRC et Parena et 2 ministres sans appartenance politique (le Ministre de la Défense et la Ministre de la Justice). Même si les partis n'avaient pas eu l'initiative pour proposer des ministres et que la composition du gouvernement est critiquable d'un point de vue constitutionnel⁶¹,

⁵⁸ Le manifeste publié par l'Uprona en 2003 (*Dans le contexte burundais, la démocratie majoritaire est préjudiciable*) est également construit autour du besoin d'équilibres entre courants politico-ethniques.

⁵⁹ ICG, *Elections au Burundi : reconfiguration radicale du paysage politique*, Bruxelles, 25 août 2005, 3. Selon l'association SuviT-Banguka, la Constitution «extorque à la communauté ethnique des Tutsi le droit de choisir eux-mêmes leurs représentants dans les institutions politiques (...) si bien que nous considérons que les députés et sénateurs élus sur les listes CNDD-FDD et du Frodebu ne représentent pas les intérêts vitaux de la communauté ethnique des Batutsi mais plutôt de ceux qui les ont élus» (NDUWIMFURA, J. et NDIKUMANA, P., «Nécessité d'une renégociation des équilibres fondamentaux pour une solution durable à la crise burundaise. Mémoire de l'Association Internationale SuviT-Banguka», août 2005).

⁶⁰ Cette dernière vision – quelque peu cynique, mais pas nécessairement fantaisiste – jette une toute autre lumière sur les négociations de paix. Dans cette perspective, le seul enjeu réel (des deux côtés) était la répartition des postes et des budgets y associés. La 'noble' mission de représentation des segments ethniques (voire même l'exacerbation des clivages segmentaires) n'ont alors été que des instruments et de fausses excuses dans les mains d'élites 'ventriotes' assoiffées de pouvoir. Plus fondamentalement, cette vision dévoile également que le conflit burundais est avant tout de nature politique et tourne autour du pouvoir politique, l'opposition ethnique n'étant qu'un instrument, voire un prétexte. Dès lors, dans la mesure où la solution apportée est principalement basée sur une répartition ethnique du pouvoir, on peut se demander si réellement elle répond aux origines et motifs du conflit (voir également NINDORERA, E., *Evolution du processus électoral : Deuxième partie*, miméo, mars 2005, pp.5-6).

⁶¹ REYNTJENS, F., "Burundi: A peaceful transition after a decade of war?", *African Affairs*, Vol. 105, N° 418, 2006, p.130 ; OBSERVATOIRE DE L'ACTION GOUVERNEMENTALE, *Gouvernement post transition : Quatre mois après*, Bujumbura, décembre 2005, p.3.

notamment des côtés Frodebu et Uprona⁶², les deux partis se sont rapidement mis d'accord pour juger le gouvernement de coalition sur ses actions au lieu de s'aventurer dans des procédures judiciaires hasardeuses. Ethniquement parlant, 11 ministres (55 %) sont des Hutu, 9 sont des Tutsi (45 %). Conformément à la constitution, sept ministères (parmi lesquels celui des affaires étrangères et celui de la justice) sont dirigés par des femmes. Même au sein du gouvernement, par rapport à la répartition des portefeuilles touchant à la sécurité publique, l'esprit de grande coalition a été respecté. Conformément à la Constitution (art. 130) le ministre chargé de la défense nationale⁶³ n'est pas de la même ethnie que le ministre responsable de la police nationale⁶⁴.

Finalement, par rapport au pouvoir exécutif au niveau des communes, la Constitution prévoit qu'«*Aucune des principales composantes ethniques n'est représentée à plus de 67 % des administrateurs communaux au niveau national*» (art. 266) et demande à la commission électorale d'assurer le respect de ce principe. On pourrait donc dire qu'elle organise – pas pour chaque commune individuellement, mais par rapport à l'ensemble des communes – une sorte de grande coalition entre administrateurs hutu et tutsi. Entre les élections communales du 3 juin 2005⁶⁵ et l'élection des administrateurs pas les conseillers communaux le 8 juillet 2005, la CENI est effectivement, conformément à l'article 113 du code électoral, intervenue pour désigner les 43 communes à administrateur tutsi et les 86 communes à administrateur hutu.

3.4.3. *Proportionnalité*

Dans des cas comme celui du Burundi («*when a plural society is divided into two segments of unequal size*»⁶⁶), une simple proportionnalité n'offre pas suffisamment de garanties au segment démographiquement minoritaire. Lijphart introduit deux 'variations' sur le principe de la proportionnalité : la surreprésentation d'un segment et la parité. Le Burundi a effectivement fait appel à ces deux instruments.

⁶² Dans un premier temps, l'Uprona contestait même l'appartenance de 'son' ministre, Marie-Goreth Nizigama, au parti ("President names cabinet, new faces abound", *IRIN News Service*, Nairobi, 31 août 2005).

⁶³ Germain Niyoyankana, militaire, Tutsi.

⁶⁴ Salvator Ntacobamaze, CNDD-FDD, Hutu.

⁶⁵ Lors des élections communales, le CNDD-FDD a obtenu 57,3 % des voix ("Proclamation officielle de la victoire CNDD-FDD aux élections communales", *IRIN News Service*, Bujumbura, 24 juin 2005). Le Frodebu a obtenu 23,3 %, l'Uprona 6,3 %, le CNDD 4,1 %, le MRC 2,1 % et le Parena 1,8 %.

⁶⁶ LIJPHART, *Democracy in Plural Societies*, New Haven, London, Yale University Press, 1970, p.41.

Aux élections législatives, le principe de proportionnalité constitue un principe de base pour chaque circonscription électorale. Or, il est corrigé de différentes manières dans la Constitution et dans le code électoral.⁶⁷ Tout d'abord, il est prévu que dans son ensemble, l'assemblée nationale doit compter au minimum 100 députés, à raison de 60 % de Hutu et 40 % de Tutsi, y compris un minimum de 30 % de femmes. Pour 'diriger' les résultats dans le sens voulu, il est également requis que, sur les listes bloquées présentées aux élections, «*pour trois candidats inscrits à la suite sur une liste, deux seulement peuvent appartenir au même groupe ethnique, et au moins un sur quatre doit être une femme*» (art. 168 de la Constitution, art. 118 du code électoral). Cette disposition est d'ailleurs également de nature à diversifier (d'un point de vue ethnique et du genre) l'ensemble des députés élus issus du même parti. Finalement, il est également prévu que trois députés issus de l'ethnie twa sont cooptés (art. 164 de la Constitution, art. 118 du code électoral). Le résultat des élections législatives du 4 juillet 2005 ne respectait pas les quotas requis par la Constitution.⁶⁸ Comme prévu, la CENI a alors procédé à la cooptation pour redresser la situation. A part les trois Twa, les partis CNDD-FDD, Frodebu et Uprona ont tous cinq députés cooptés.⁶⁹

Le parlement comprend deux chambres : l'assemblée nationale et le sénat. Les sénateurs ont été élus le 29 juillet 2005 de manière indirecte. En effet, le sénat, qui doit entre autres approuver les nominations des gouverneurs de province et de certains hauts magistrats, est composé de deux délégués par province, élus par un collège électoral composé de membres des conseils communaux de la province en question, provenant de communautés ethniques différentes et élus par des scrutins distincts (art. 6, para. 14 de l'Accord d'Arusha ; art. 180 de la Constitution). A part la cooptation de trois

⁶⁷ A noter que ces corrections n'étaient pas retenues dans l'Accord d'Arusha. Pour la période de transition, il était convenu dans l'Accord d'Arusha que les membres de l'assemblée nationale élus en 1993 reprennent ou conservent leur place, qu'elle était élargie afin que chacun des partis participants ait droit à au moins trois sièges et que les 28 membres représentant la société civile en feraient également partie. Suivant l'Accord Global entre le gouvernement et le CNDD-FDD de novembre 2003, ce dernier avait droit à 15 députés.

⁶⁸ Des 100 députés, 65 étaient Hutu, 35 étaient Tutsi, tandis que 24 étaient des femmes. Plus de 20 parties avaient participé aux élections ; 5 partis seulement (le CNDD-FDD, 57,8 % ; le Frodebu, 21,6 % ; l'Uprona, 7,1 % ; le CNDD, 4,9 % et le MRC, 2,1 %) ont dépassé le seuil de 2 %. A cela s'ajoute, au Sénat, le parti Parena qui est représenté par l'ancien président Bagaza au titre d'ancien chef d'Etat (art. 180 de la Constitution).

⁶⁹ Les deux autres partis représentés à l'assemblée nationale, le CNDD et le MRC, n'avaient pas obtenu 5 % des suffrages exprimés et étaient donc, conformément à l'article 118 du code électoral, exclus de cooptation. Pour les trois autres partis, le nombre de cooptés n'a pas été établi en fonction du pourcentage des sièges ou des voix obtenus, mais, comme requis par le code électoral, de façon égale. La cooptation telle qu'effectuée n'était probablement pas tout à fait conforme au code électoral car celui-ci ne prévoit que des députés supplémentaires appartenant à l'ethnie sous-représentée. Or, 4 cooptés sont hutu.

sénateurs twa et les anciens chefs d'Etat⁷⁰, la constitution règle donc la parité entre Hutu et Tutsi au niveau du sénat. La parité ethnique ne garantit d'ailleurs nullement la représentation de différents partis : des 34 sénateurs élus, 30 appartiennent au CNDD-FDD ; seuls le Frodebu et le CNDD⁷¹ ont des sénateurs élus. Après les élections, 8 femmes ont été cooptées au sénat par la CENI, afin d'assurer le minimum de 30 % de femmes, tel que prévu par le code électoral (art. 150). Ce n'est que suite à cette cooptation que l'écrasante majorité du CNDD-FDD au sénat a été quelque peu modérée. En effet, le code électoral prévoit, pour la cooptation de femmes sénateurs, l'attribution d'un nombre égal de sièges supplémentaires à chaque parti ayant atteint 5 % des suffrages exprimés. Ainsi, le CNDD-FDD, le Frodebu, l'Uprona et le CNDD ont chacun deux femmes sénateurs cooptées.

Pour ce qui est de l'administration provinciale, la Constitution reste exceptionnellement vague au sujet de la nomination des gouverneurs de province. Il est simplement dit, par rapport à l'administration provinciale et publique en général, que celle-ci doit être *«largement représentative de la nation burundaise et doit refléter la diversité de ses composantes. Les pratiques qu'elle observe en matière d'emploi sont fondées sur des critères d'aptitude objectifs et équitables ainsi que sur la nécessité de corriger les déséquilibres et d'assurer un large représentation ethnique, régionale et de genre»* (art. 143)⁷². Plus haut (3.3.2), nous avons fait référence à la politique de Frodebisation qui s'est mise en œuvre, entre autres au niveau des provinces, après les élections de 1993. Dans le contexte post-électoral de 2005, ce risque (cette fois-ci par rapport au CNDD-FDD au lieu du Frodebu) n'est pas évité par un arrangement constitutionnel.⁷³ On pourrait voir une protection dans l'article 187, para. 9, qui dote le sénat de la compétence d'approuver les nominations des gouverneurs de province. Etant donnée la parité ethnique du sénat, cela peut effectivement apparaître comme une garantie contre tout déséquilibre au sein de l'ensemble des gouverneurs. Or, à y voir de plus près, le sénat, bien qu'ethniquement paritaire, est largement dominé par le CNDD-FDD, auquel parti appartiennent 32 des 49 sénateurs. Suivant l'article 186 de la Constitution, les décisions sont prises à la majorité

⁷⁰ Actuellement, ils sont au nombre de quatre : Bagaza (Tutsi), Buyoya (Tutsi), Ntibantunganya (Hutu) et Ndayizeye (Hutu).

⁷¹ Les deux sénateurs de la province de Bujumbura Rurale sont du Frodebu, tout comme un sénateur de la province de Bururi. L'autre sénateur de Bururi est issu du CNDD de Léonard Nyangoma, lui-même aussi originaire de cette province.

⁷² Voir aussi article 10, para. 4 de l'Accord d'Arusha. Pendant la période de transition, après la signature de l'Accord Global de cessez-le-feu entre le gouvernement et le CNDD-FDD, ce dernier a obtenu 3 postes de gouverneur et 5 postes de conseiller.

⁷³ Le projet de constitution alternatif proposé par le G10 stipulait que tout gouverneur de province est *«assisté d'un vice-gouverneur provenant d'une famille politico-ethnique différente de la sienne»*.

des deux tiers des sénateurs présents ou représentés. En cas d'absence d'un seul sénateur qui n'appartient pas au CNDD-FDD, ce parti contrôle donc la prise de décision du sénat. Il est donc intéressant de voir dans quelle mesure l'absence d'une ingénierie constitutionnelle fait une différence sur le terrain, ce qui, le cas échéant, pourrait donner davantage de fondements aux craintes exprimées par le G10 que des Tutsi appartenant à un parti principalement hutu ne peuvent pas réellement protéger les intérêts tutsi. Le 2 septembre 2005, le sénat a approuvé la nomination des gouverneurs des provinces, tels que proposés par le président. Suivant l'information disponible⁷⁴, il s'agit de 12 gouverneurs issus du CNDD-FDD, 2 de l'Uprona, 1 du MRC, 1 de l'UPD⁷⁵ et, pour Bujumbura Mairie, un officier militaire sans affiliation politique. Parmi ces 17 gouverneurs, 13 sont Hutu, 4 sont Tutsi. Treize hommes et 4 femmes ont été nommés. Le pourcentage de Tutsi (23.5 %) est donc nettement inférieur à celui prévu pour l'ensemble des administrateurs communaux (33 %), pour les entreprises publiques (40 %) ou pour le sénat (parité), mais, d'autre part, il peut certainement être considéré comme reflétant la diversité des composantes segmentaires.

Encore par rapport à l'administration publique, la Constitution est donc plus spécifique concernant les entreprises publiques⁷⁶, stipulant que la représentation y est pourvue à raison de 60 % au plus pour les Hutu et 40 % au plus pour les Tutsi (art. 143).⁷⁷ Est-ce que ceci permettra d'éviter une répétition du phénomène de la 'Frobéisation' – évoqué plus haut – par le CNDD-FDD ? Au moment de la rédaction de ce texte, il est trop tôt pour y répondre. En tout cas, les quotas retenus dans la Constitution ne pourront pas empêcher que des cadres hutu soient remplacés par d'autres hutu⁷⁸ ou que des cadres tutsi soient principalement recrutés dans les rangs du CNDD-FDD.

⁷⁴ Données publiées sur le site www.umuco.com le 1^{er} septembre 2005 et par l'association Survit-Banguka le 2 septembre 2005 ("*Une administration territoriale hutu et CNDD-FDD dans sa quasi-totalité au Burundi*").

⁷⁵ Union pour la Paix et la Démocratie

⁷⁶ Le contrôle des entreprises parastatales est un enjeu important, puisqu'elles constituent l'incorporation par excellence du lien entre pouvoir politique et pouvoir économique et financier : «*in 1996, the assets of the 37 fully state-controlled firms represented 48% of the country's GDP. For all parastatals combined, the ratio was a staggering 77%. The parastatal sector constituted a channel of distribution of wealth to members of the southern Tutsi minority*» (NDIKUMANA, L., *Distributional conflict, the state and peace building in Burundi*, University of Massachusetts, Working Paper, 2005, p.11).

⁷⁷ Pendant la période de transition, le CNDD-FDD avait obtenu qu'elle pourrait «*diriger 20 % des entreprises publiques*» (Protocole de Prétoria sur le partage des pouvoirs politiques, de défense et de sécurité du 8 octobre 2003).

⁷⁸ En janvier 2006, le président du Frodebu, Léonce Ngendakumana, aurait effectivement déclaré que des cadres issus de son parti sont systématiquement démis de leurs fonctions et remplacés par des membres du CNDD-FDD (OMAC, *Actualité burundaise à travers les médias le 18 janvier 2006 (mi-journée)*, Bujumbura, 18 janvier 2006).

Pour le cas du Burundi, il y a lieu d'analyser le pilier de la proportionnalité dans deux autres domaines : celui du pouvoir militaire et celui du pouvoir judiciaire.⁷⁹ Les corps de défense et de sécurité consistent, conformément à l'article 245 de la Constitution, en une force de défense nationale (la FDN), une police nationale et un service national de renseignement. L'Accord d'Arusha, dans son Protocole III, accorde beaucoup d'attention à la question des équilibres. Les critères à utiliser pour déterminer et corriger les déséquilibres sont de nature politique, ethnique, régional et de sexe (art. 16, para. 1). A la lumière de certains problèmes rencontrés dans le passé récent, il est intéressant d'observer qu'il est prévu que «*La correction des déséquilibres au sein des corps de défense et de sécurité est abordée progressivement dans un esprit de réconciliation et de confiance afin de sécuriser tous les Burundais*» (art. 16, para. 2 du Protocole III et art. 258 de la Constitution). Le message est très clair : toute réforme instantanée et radicale qui est perçue comme menaçante par une partie de la population doit être évitée. L'objectif est d'arriver à une situation (pendant une période à déterminer par le sénat) où les corps de défense et de sécurité ne comptent pas plus de 50 % de membres appartenant à un groupe ethnique particulier, compte tenu de la nécessité d'assurer l'équilibre ethnique et de prévenir les actes de génocide et les coups d'Etat (art. 14, para. g du Protocole III ; art. 257 de la Constitution). Pour parvenir à cette parité, il sera fait appel à l'intégration de combattants des partis et mouvements politiques, à la formation et au recrutement de nouveaux membres et à la démobilisation⁸⁰. Entre-temps, l'Accord Global de cessez-le-feu entre le gouvernement et le CNDD-FDD de novembre 2003 avait réglé l'intégration des rebelles FDD dans les forces régulières.⁸¹ Il était convenu qu'au niveau de l'Etat-major de l'armée, l'ancienne armée burundaise (FAB) aurait 60 % et le CNDD-FDD 40

⁷⁹ Traditionnellement, la littérature consociative s'est concentrée sur les domaines du pouvoir législatif et exécutif, y compris l'administration civile. Dans les études de cas initiales, les domaines militaires et judiciaires étaient beaucoup plus dépolitisés que dans des pays qui sortent d'un conflit violent comme le Burundi.

⁸⁰ Concernant ce processus de démobilisation, réinsertion et réintégration, voir ALUSALA, N., "Disarmament and the transition in Burundi: How soon?", *ISS Papers*, Pretoria, No. 97, janvier 2005. Entre novembre 2004 et janvier 2006, environ 20.000 soldats et combattants ont été démobilisés (*Arib News*, 15 janvier 2006).

⁸¹ L'Accord d'Arusha spécifiait, par rapport à la composition de l'armée et de la police nationale, que les membres des FAB ou de l'ancienne police et les combattants des partis et mouvements politiques reconnus coupables de crimes de guerre, d'actes de génocide, de coups d'Etat ou de violations de la constitution et des droits de l'homme étaient exclus des nouvelles forces. Or, le Protocole de Prétoria sur les questions restées en suspens (signé entre le gouvernement et le CNDD-FDD le 2 novembre 2003) accordait une immunité provisoire à tous les leaders et combattants du CNDD-FDD, qui s'appliquerait aussi aux forces de sécurité du gouvernement (art. 2).

% des officiers et que la parité ethnique s'appliquerait également à l'attribution des postes de commandement.⁸²

Par rapport au pouvoir judiciaire, l'Accord d'Arusha prévoit la création d'un Conseil supérieur de la magistrature dont la composition est équilibrée sur le plan ethnique (art. 9, para. 12). La Constitution ajoute des équilibres sur le plan régional et entre les genres (art. 217)⁸³. La Constitution stipule également que les procédures de recrutement et nomination dans le corps judiciaire obéissent impérativement au souci de promouvoir l'équilibre régional, ethnique et entre genres (art. 208 ; cf. Accord d'Arusha, prot. II, art. 17, para. 3, a). La correction des déséquilibres ethniques a été reprise parmi les objectifs spécifiques dans le document de politique sectorielle 2002-2004 du ministère de la justice.⁸⁴ Sur le terrain, une importante réforme a été mise en œuvre par la loi du 22 septembre 2003 portant attribution de compétence répressive aux tribunaux de grande instance en matière criminelle.⁸⁵ Cette loi accorde la compétence répressive aux tribunaux de grande instance pour les infractions criminelles passibles de la peine de mort et la servitude pénale à perpétuité et, en même temps, permet au président de la juridiction d'assumer des juges des tribunaux de résidence pour compléter le siège.⁸⁶

3.4.4. *Le droit de veto*

Ultime protection pour des segments minoritaires, ce droit est l'instrument à la fois le plus fort et le plus faible de toute construction consociative. En effet, théoriquement, il constitue la protection la plus sûre quand des intérêts vitaux sont en jeu, notamment quand il est garanti par la

⁸² Accord technique des forces (ATF) pour la mise en œuvre de l'Accord de cessez-le-feu, signé à Pretoria le 2 novembre 2003 et intégré dans l'Accord Global le 16 novembre 2003. L'ancienne gendarmerie serait dissoute, les officiers étant intégrés dans la FDN ou dans la police nationale. Par rapport à la composition de la nouvelle police nationale et du service des renseignements, les proportions étaient 65 % pour les ex-FAB, 35 % pour les FDD. Voir plus en détail INSTITUTE FOR SECURITY STUDIES, *Mapping the road to peace in Burundi: the Pretoria sessions*, Pretoria, novembre 2003.

⁸³ Voir également l'article 7 de la Loi N°1/007 du 30 juin 2003 portant organisation et fonctionnement du Conseil Supérieur de la Magistrature, *Bulletin Officiel du Burundi*, 1 juin 2003, p.367.

⁸⁴ Ce texte – qui fait d'ailleurs une analyse hautement critique de la situation judiciaire et pénitentiaire au Burundi – fut adopté par le Conseil des Ministres du 31 mai 2002, donc sous la présidence de Pierre Buyoya.

⁸⁵ *Bulletin Officiel du Burundi*, 1 novembre 2003, p.778.

⁸⁶ Cette réforme est notamment pertinente pour les poursuites des suspects de massacres commis après le coup d'Etat du 21 octobre 1993. Avant la réforme, les cours d'appel, dont le siège était composé principalement de juges tutsi, étaient compétents pour juger les quelque 8.000 prévenus principalement hutu. Après la réforme, ces dossiers relèvent de la compétence des tribunaux de grande instance dont le siège a été recomposé, en y ajoutant de nombreux anciens juges de résidence, qui sont principalement hutu.

constitution. Or, dans la réalité, son utilisation trop fréquente peut mener à l'immobilisme et engendrer davantage d'antagonismes et par conséquent mettre fin à tout l'équilibre du partage de pouvoir. Ci-dessus, nous avons cité Sullivan qui a montré comment cela s'est réalisé en 1993, au moment de la mise en œuvre du droit de veto de nature militaire. Cela vaut également, de façon moins extrême, pour le veto plus 'classique'. Celui-ci peut prendre différentes formes. Il peut être de nature informelle⁸⁷ ou scellé dans la constitution. Il peut se présenter sous différentes formes de majorités qualifiées requises (y compris l'unanimité) pour une prise de décision au sein du pouvoir législatif ou exécutif.

La Constitution ne prévoit pas de prise de décision à l'unanimité. Néanmoins, certaines combinaisons de proportionnalités corrigées et de majorités requises reviennent à un droit de veto dans beaucoup de domaines importants. Illustrons à l'aide de quelques exemples.

1. L'assemblée nationale ne peut adopter des lois qu'à la majorité des deux tiers des députés présents ou représentés (art. 175). Ceci accorde une minorité de blocage aux députés tutsi, qui composent 40 % de l'assemblée et qui, à condition qu'ils s'unissent autour d'une position commune, peuvent s'opposer à toute adoption de loi.⁸⁸

2. Le sénat, où la parité ethnique entre Hutu et Tutsi est prescrite⁸⁹, décide à la majorité des deux tiers des sénateurs présents ou représentés (art. 186) et accorde donc une 'représentation de blocage' aux deux ethnies. Indirectement, cette disposition pourrait également avoir un 'effet de veto' sur certaines décisions du président. Par exemple, des nominations aux hautes fonctions civiles, militaires et judiciaires par le président ne deviennent effectives que si elles sont approuvées par le Sénat (art. 111 de la Constitution). Comme nous l'avons indiqué plus haut, cette 'représentation de blocage' peut s'avérer menacée au cas où l'appartenance ethnique des sénateurs tutsi du CNDD-FDD devient secondaire par rapport à leur affiliation politique. En effet, en cas d'absence d'un seul sénateur qui n'appartient pas au CNDD-FDD, ce parti contrôle la prise de décision au sein du sénat.

3. Un projet ou une proposition d'amendement de la Constitution est adoptée à la majorité des quatre cinquièmes des députés et des deux tiers des sénateurs (art. 300). Pour revoir le caractère consociatif même de la Constitution, une

⁸⁷ Lijphart cite les Pays-Bas et la Suisse à titre d'exemple (LIJPHART, A., *op. cit.*, p.38).

⁸⁸ Etant donné les résultats du scrutin de 2005, le parti CNDD-FDD n'a pas non plus une majorité suffisante pour décider seul. Il compte 64 députés tandis que 79 voix sont requises pour atteindre la majorité qualifiée.

⁸⁹ Sans compter les anciens chefs d'Etat (même entre eux, il se fait qu'il y a parité) et sans faire référence aux trois sénateurs twa. Ceux-ci auraient d'ailleurs pu se trouver dans une position de minorité hautement influente, si la majorité qualifiée n'était pas requise.

alliance entre le CNDD-FDD et le Frodebu – à supposer que les deux partis s'y mettraient d'accord – ne serait même pas suffisante.

4. Le gouvernement détermine et conduit la politique de la nation dans le cadre des décisions prises par consensus en Conseil des Ministres (art. 131). Le consensus est au cœur même de l'approche consociative (ou consensuelle). Même quand il n'y a pas d'accord de tous les ministres sur tous les aspects de chaque dossier (ce qui reviendrait à requérir une unanimité et à accorder un droit de veto à chaque ministre), le modèle du consensus requiert que le gouvernement prenne une décision collective – préférablement sans voter, après avoir entendu et essayé d'intégrer les différents arguments et positions – et la présente comme telle à l'extérieur.

Plus haut, nous avons fait référence à l'analyse de Sullivan, selon laquelle un veto militaire a été mis en œuvre lors du coup d'Etat du 21 octobre 1993. Que reste-t-il de ce veto ? En résumé, deux principaux facteurs (interne et externe) semblent avoir (du moins à court terme) neutralisé cet éventuel recours au veto militaire. Tout d'abord, il y a (la mise en œuvre de) l'Accord Technique des Forces (ATF) du 2 novembre 2003, qui fait partie intégrante de l'Accord Global de cessez-le-feu du 16 novembre 2003 et qui prévoit la constitution de la FDN sur base d'un partage de pouvoir. Il y est convenu de mettre en place un Etat Major intégré et un corps d'officiers composés de 60 % ex-FAB et 40 % de CNDD-FDD. Il est également spécifié que le partage des postes se fait aux niveaux des titulaires et des adjoints et qu'un poste de Chef d'Etat Major Général Adjoint sera créé.⁹⁰ A cette réforme interne s'est ajouté un deuxième facteur, externe et temporaire, par la présence d'un contingent de militaires sud-africains (et autres), déployés dans le cadre de la MIAB⁹¹ et de l'ONUB successivement.

3.5. Facteurs favorables au maintien d'un régime consociatif

De ce qui précède, il est clair que le Burundi a adopté un modèle hautement consociatif. A court terme et sans vouloir négliger la rébellion du FNL qui reste toujours active, ceci semble avoir donné lieu à un début de stabilité politique et institutionnelle. Quelle est la durabilité de ce partage de

⁹⁰ Certains observateurs (notamment tutsi) y voient un piège : « *ce long, fastidieux et coûteux exercice politico-diplomatique n'était qu'un piège destiné uniquement, dans l'esprit de ses organisateurs et de certains acteurs politiques nationaux, à démanteler l'armée nationale afin de mieux asseoir l'hégémonie politique de la communauté ethnique des Bahutu et d'exclure celle des Batutsi* » (NDUWIMFURA, J. et NDIKUMANA, P., *op. cit.*, 30 août 2005).

⁹¹ La MIAB (la Mission Interafricaine au Burundi de l'Union Africaine) était un des instruments d'accompagnement pour la mise en œuvre de l'Accord Global de cessez-le-feu. Son mandat et ses troupes ont été repris par l'ONUB à partir du 1^{er} juin 2004 (ONUB, MIAB, *Transfert de mandat entre la MIAB et la Mission de Maintien de la paix de l'ONUB au Burundi*, Communiqué de Presse, 1 juin 2004).

pouvoir ? Sur base d'études comparatives, il a été constaté que certaines sociétés peuvent plus facilement que d'autres se servir d'instruments consociatifs pour désamorcer des conflits segmentaires. Les conditions qui peuvent conduire à l'établissement, au maintien et au renforcement d'un système consociatif ont été résumées plus haut (section 2). Nous les reprenons brièvement pour évaluer dans quelle mesure elles sont remplies dans le cas burundais.⁹²

3.5.1. *Multipolarité des segments*

La bipolarité ethnique au Burundi (et au Rwanda) constitue un des éléments les plus défavorables d'un point de vue consociatif, d'autant plus qu'un des segments est démographiquement beaucoup plus grand que l'autre. En principe, ce premier facteur n'est donc pas présent au Burundi. Certains éléments peuvent légèrement nuancer ce constat. Deux ethnies sont en effet trop facilement 'oubliées' : les Batwa et les Ganwa. Même si, contrairement aux Ganwa, les Batwa ont constitutionnellement été reconnu comme facteur politiquement pertinent, dans la réalité du terrain politique, ils constituent un segment largement négligé, y compris au niveau des partis politiques et de leurs élites. Ceci n'est pas le cas pour les Ganwa dont certains leaders sont, contrairement aux Batwa, politiquement très actifs⁹³. Descendants de la dynastie princière, démographiquement très peu nombreux et politiquement souvent associés à l'ethnie tutsi⁹⁴, les Ganwa n'ont pas été retenus comme segment à associer dans une construction consociative. La bipolarité est adoucie par un autre facteur plus important : en 1993, la grande opposition était entre le Frodebu et l'Uprona. Au moment des élections en 2005, le paysage politique était beaucoup plus diversifié et après ces élections, il reste cinq partis d'envergure nationale, avec une représentation dans l'assemblée nationale. La bipolarité d'antan s'est donc partiellement transformée en multipolarité au niveau des partis politiques. Du côté de l'électorat tutsi, il y a

⁹² Le facteur 'population limitée et concentration géographique des segments', n'est pas analysé. Très brièvement, on peut dire que le nombre limité de Burundais est plutôt positif, l'absence de concentration géographique plutôt négative d'une perspective consociative.

⁹³ Par exemple, la princesse Esther Kamatari a fondé un nouveau parti Abahuza et a exprimé, à un moment donné, des ambitions présidentielles. Politiquement beaucoup plus important, signalons le cas de Jean-Marie Ngendahayo, ancien ministre CNDD-FDD.

⁹⁴ Certains s'y opposent avec véhémence, notamment sur base d'arguments historiques, les Ganwa étant traditionnellement au-dessus des Hutu et des Tutsi dans la hiérarchie socio-politique (LEMARCHAND, R., *op. cit.*, p.10). Néanmoins, lors des élections, les candidats Ganwa devraient s'identifier comme étant hutu, tutsi ou twa. Ngendahayo a été élu comme député tutsi dans la province de Cibitoke.

non seulement l'Uprona, mais également le MRC.⁹⁵ Du côté de l'électorat hutu, il y a le CNDD-FDD, le Frodebu et le CNDD de Nyangoma ; le CNDD-FDD pourrait même se présenter comme étant le représentant des deux segments, eu égard à la composition de l'ensemble des ses députés.⁹⁶ Autre facteur de multipolarité : l'opposition est divisée entre une opposition non-violente (même si une partie de cette 'opposition' fait partie du gouvernement de coalition) et l'opposition armée des FNL. Certains facteurs dits favorables sont liés à des données et ne peuvent pas être manipulés. Dans le cas de la multipolarité des segments, cette brève analyse montre qu'il y a une marge de manœuvre qui permet de recourir à l'ingénierie consociative pour essayer de remédier au caractère bipolaire (et donc principalement néfaste) de la situation.

3.5.2. *Loyautés transcendantales*

D'avantage d'analyse du contexte burundais serait nécessaire pour bien évaluer l'importance d'éventuelles loyautés nationales transcendantales qui permettent de réduire le poids des loyautés segmentaires. Une maison royale, par exemple, peut constituer un symbole d'unité nationale qui dépasse les sentiments segmentaires. Même si cet élément n'est pas pertinent dans le cas du Burundi, il nous semble que d'autres facteurs pourraient créer des loyautés transcendantales (autres que dans le sens traditionnel de la littérature consociative). Au niveau de la population, il s'agit de la solidarité humaine, l'importance qu'on donne au développement et au bien-être de toute la communauté. De nombreuses initiatives de base démontrent que la loyauté segmentaire est loin d'être l'unique motivation de la population. Il nous semble que les mêmes facteurs qui font qu'une autonomie segmentaire paraît très peu pertinente et réaliste dans le contexte burundais (voir ci-dessus, section 3.3.2), peuvent plus facilement générer des loyautés basées sur une simple solidarité humaine. Au niveau des partis politiques, le bien-être des Burundi et leur appartenance à une nation sont également professés. L'éradication de la pauvreté de tous les Burundais, toutes ethnies confondues, est proclamé comme un des objectifs principaux dans les programmes électoraux des grands partis.⁹⁷ On ne s'y adresse pas aux segments, mais

⁹⁵ Même si ces deux partis préféreraient se présenter comme des partis qui ne doivent pas exclusivement être associés aux Tutsi, force est de constater que, dans l'assemblée nationale, les quinze députés Uprona et les deux députés MRC sont Tutsi.

⁹⁶ Environ un quart des députés Frodebu et CNDD sont Tutsi ; dans le cas du CNDD-FDD, environ un tiers sont des Tutsi. On peut néanmoins se poser la question si cela s'explique par un appui populaire réel du côté tutsi ou plutôt par l'ingénierie consociative décrite ci-dessus.

⁹⁷ Nous nous référons aux programmes du CNDD-FDD, Uprona, Frodebu et CNDD.

plutôt au ‘citoyen burundais’, à la ‘nation burundaise’ et ‘à tous les Burundais’.

3.5.3. *Clivages entrecroisés*

Un facteur bien connu par les Burundais et souvent ignoré ou mal compris par les étrangers est celui de l’opposition entre différentes régions. Pour bien comprendre les décennies de lutte pour le pouvoir politique national, les clivages régionaux sont probablement plus importants que les clivages ethniques. Il nous mènerait trop loin, y compris dans l’histoire précoloniale, d’essayer de les analyser dans le contexte de cet article. Illustrons le caractère entrecroisé de clivage à l’aide de la citation suivante : «*Depuis l’exacerbation du régionalisme vers la fin de la Deuxième République, on a pris l’habitude de considérer la province de Muramvya, le domaine des Tutsi monarchistes du clan banyaruguru comme étant le Vieux Monde. (...) Bururi, d’où viennent tous les Chefs d’Etat après la monarchie devient le Nouveau Monde. Les treize autres provinces constituent un monde à part, le Tiers Monde du Burundi. (...) Face à tout ce contexte, le Tiers Monde tutsi avec ses précurseurs principaux ont pensé qu’il fallait élargir le front et l’ouvrir aux hutu pour le rendre politiquement plus fort, à défaut d’avoir la même force militaire que le bloc de Bururi*»⁹⁸. Illustrons la pertinence actuelle des oppositions régionales à l’aide des exemples suivants. En 2000, le G10 s’est scindé en trois courants divisés sur la question de la candidature tutsi à la présidence durant la transition : un G2 pro-Buyoya (originaire de Bururi), un G6 anti-Bururi, appuyant le colonel Bayaganakandi (originaire de Mwaro) et un autre G2, constitué des partis de l’ancien président Bagaza et l’ancien ambassadeur Térance Nsanze (tous les deux originaires de Bururi), opposé à la candidature de Buyoya mais également à celle d’un candidat qui ne serait pas originaire de Bururi.⁹⁹ Le résultat du scrutin de 2005 offre un autre exemple révélateur. Dans deux provinces seulement, le CNDD-FDD a obtenu moins de députés qu’un autre parti. Nous reviendrons plus loin sur le cas de Bujumbura Rural. Dans la province de Bururi, locus traditionnel du pouvoir, le CNDD et son président Léonard Nyangoma ont attiré le plus grand nombre de voix. Trois des quatre députés CNDD, y compris une Tutsi, proviennent de Bururi. Le CNDD-FDD, dont les leaders Pierre Nkurunziza et Hussein Radjabu sont originaires respectivement de Ngozi et de Bujumbura, n’y a obtenu qu’un seul siège, le résultat le plus

⁹⁸ HAKIZIMANA, D., *Burundi. Le non dit*, Vernier, Remesha, 1991, pp.56-57. Sur la régionalisation du pouvoir et le transfert du pôle politique, voir aussi NSANZE, A., *Le Burundi contemporain. L’Etat-Nation en question (1956-2002)*, Paris, L’Harmattan, 2003, pp.169-178.

⁹⁹ ICG, *Burundi : Ni guerre ni paix*, Bruxelles, 2000, pp.21-22.

décevant sur tout le territoire¹⁰⁰. Par contre, le vice-président Martin Nduwimana (Uprona, Tutsi) est originaire de Bururi, ce qui est de nature à rééquilibrer quelque peu le manque de représentation politique¹⁰¹ au niveau national de cette province traditionnellement la plus influente.

3.5.4. *Tradition de compromis et de consensus et tendance culturelle à pardonner et oublier*

Au niveau des relations interpersonnelles et entre communautés locales, le Burundi connaît une institution traditionnelle de règlement à l'amiable de conflits. Les Bashingantahe, des notables faisant fonction d'arbitres en cas de litiges, ont joué un rôle historique important dans la structuration et le fonctionnement de la société burundaise. Traditionnellement, l'institution «*transcendait les familles, les lignages, les régions et toutes les composantes de la société*»¹⁰². Pendant la période post-coloniale, l'institution a perdu son autorité traditionnelle, principalement à cause de sa récupération par le parti unique. Il s'en est suivi «*une confusion totale entre autorité politique et autorité morale*»¹⁰³. Actuellement, plusieurs études sont menées pour voir comment revaloriser cette institution ou, du moins, renouer avec une tradition de règlement de conflit à l'amiable. L'Accord d'Arusha prévoit d'ailleurs, parmi les principes et mesures d'ordre culturel, «*la réhabilitation de l'ordre d'Ubushingantahe*» (Prot. I, art. 7, para. 27). La Constitution prévoit la mise en place d'un Conseil National pour l'Unité Nationale et la Réconciliation, dont une des missions sera de concevoir et initier les actions nécessaires en vue de réhabiliter l'institution d'Ubushingantahe pour en faire un instrument de paix et de cohésion sociale (art. 269). Cependant, à plusieurs occasions, le CNDD-FDD et notamment le

¹⁰⁰ A cela s'ajoute qu'aucun sénateur CNDD-FDD n'a été élu pour la province de Bururi.

¹⁰¹ Le CNDD, parti le plus fort à Bururi, n'est en effet pas représenté dans le gouvernement. A défaut du poste de vice-président, Bururi aurait donc été le symbole par excellence de l'opposition contre le régime Nkurunziza. On pourrait même conclure que l'opposition au Burundi reflète des clivages entrecroisés, l'opposition politique étant celle du CNDD (parti principalement hutu) et l'opposition régionale étant celle de Bururi (province associée au pouvoir tutsi)...

¹⁰² NTAHOMBAYE, P., "La réactualisation de l'institution des Bashingantahe", in NTAHOMBAYE, P., NTABONA, A. et al (dir.), *L'institution des Bashingantahe au Burundi. Etude pluridisciplinaire*, Bujumbura, 1999, p.17.

¹⁰³ GAHAMA, J., "L'origine et l'évolution de l'institution des Bashingantahe", in NTAHOMBAYE, P., NTABONA, A. et al (dir.), *op. cit.*, p.40. Voir également REYNTJENS, F. et VANDEGINSTE, S., "Traditional approaches to Negotiation and Mediation: Examples from Africa. Burundi, Rwanda and Congo", in REYCHLER, L. and PAFFENHOLZ, T. (dir.), *Peace-Building. A Field Guide*, Boulder, Lynne Rienner, 2001, pp.128-137.

président Nkurunziza ont exprimé des réserves vis-à-vis de l'institution de l'Ubushingantahe.¹⁰⁴

Malheureusement, force est de constater qu'au niveau politique national, une autre tradition s'est fermement installée : celle de régler des conflits touchant au pouvoir politique par les armes et des violations massives des droits de l'homme. On ne peut qu'espérer que la transition politique qui a abouti sur le processus électoral de 2005, pourra mettre fin à cette autre tradition.

3.5.5. Croissance économique qui permet d'utiliser une stratégie 'win-win' ou bénéficiaire

Une croissance économique peut éviter que ce que gagne un segment (en termes économiques et financiers) aille de pair avec une perte pour l'autre segment. Dans le cas du Burundi, l'élément de la croissance économique pourrait être renforcé par la politique de coopération au développement pour faire gagner tout le monde. Après des années d'isolement et de déboursements réduits au niveau de l'aide, le partage de pouvoir pourrait être récompensé par les bailleurs de fonds.¹⁰⁵

3.5.6. Dangers externes communs à tous les segments

Des développements régionaux, notamment au Rwanda et en RDC, ont toujours un impact sur la situation au Burundi. Il est bien sûr impossible d'anticiper sur les répercussions futures venant de pays voisins. Or, l'expérience du passé semble indiquer que des conflits politiques externes ont plutôt tendance à renforcer les antagonismes internes au lieu de constituer une menace externe qui renforce les liens entre les différents segments.

Comment évaluer la position des FNL, seule rébellion encore active sur une partie du territoire ? D'un côté, sa présence peut renforcer la cohésion entre les partis gouvernementaux qui, collectivement, peuvent s'en dissocier en se présentant comme 'la voie du dialogue et du consensus' face à

¹⁰⁴ SURVIT BANGUKA, *Les Bashingantahe traditionnellement investis menacés de disparition*, Genève, 29 décembre 2005 ; voir également NDAYIHURUME, L., *Interviews en rafale de quelques hauts cadres du CNDD-FDD en marge de son troisième congrès consacré à la transformation de ce mouvement en parti politique*, 7 août 2004, <http://www.obsap.org/afrique/glp/burundi/interviews/> (visité le 25 janvier 2006).

¹⁰⁵ Voir également la contribution de An Ansoms, Danny Cassimon et Stefaan Marysse, ailleurs dans cet *Annuaire*. Voir aussi BRACHET, J. et WOLPE, H., *Conflict-sensitive development assistance: the case of Burundi*, World Bank Social Development Papers, June 2005. Pour une analyse de la politique de l'Union Européenne, voir DA CAMARA, S. et MAGALHAES FERREIRA, P., *The European Union's Political and Development Response to Burundi*, Maastricht, ECDPM, 2001.

l'extrémisme et la violence armée. D'un autre côté, le discours extrémiste et anti-tutsi des FNL et ses exactions ciblées constituent évidemment une menace 'déséquilibrée'. En outre, le passé récent du Burundi montre que les mouvements politiques et armés se sont souvent présentés comme des vases communicants. Dans un scénario à présent hypothétique mais néanmoins inquiétant, on pourrait s'imaginer que certains perdants de la transition politique se tournent vers les FNL afin de se reconquérir une place par la voie armée. Le parcours du CNDD-FDD est d'ailleurs exemplaire de cette stratégie, même si son pouvoir actuel est indiscutablement fondé sur une victoire électorale.¹⁰⁶

4. CONCLUSION

L'analyse de l'étude de cas burundais à l'aide de la théorie consociative nous mène tout d'abord à un double constat. Premièrement, le contexte 'classique' dans lequel a été développée la théorie consociative diffère de celui du Burundi sur bien des points essentiels : (i) le conflit politique au Burundi a été extrêmement violent (la guerre n'étant même pas terminée)¹⁰⁷, (ii) le partage du pouvoir a été mis en place pendant que le pays vivait pratiquement sous tutelle, (iii) les élites coopérantes n'étaient pas des élites segmentaires 'classiques' (mais plutôt militaires, issues de la diaspora et/ou urbaines). Deuxièmement, dans le contexte burundais, les conditions favorables au consociationalisme ne sont certainement pas toutes réunies. Prédire la durabilité du nouvel équilibre politique sur base de la théorie consociative serait donc hasardeux.

Néanmoins, notre analyse a clairement révélé que le Burundi a mis fin à une transition politique par la voie négociée et en se servant de mécanismes et de stratégies typiquement consociatifs. Un partage de pouvoir est organisé à travers des quotas ethniques et autres équilibres contenus dans l'Accord de Paix et la Constitution. La coopération entre élites segmentaires a permis la mise en œuvre de cette ingénierie institutionnelle avant et après les élections de 2005. Le nouveau contexte politique et institutionnel reflète la pluralité de la société. L'objectif final n'est pas d'éterniser les divisions segmentaires,

¹⁰⁶ Le résultat des élections législatives dans la province de Bujumbura Rural, qui constitue la base principale des FNL et où les anciens FDD – devenus soldats des FDN – étaient beaucoup moins présents qu'ailleurs au moment du scrutin, peut d'ailleurs donner un certain réalisme à un tel scénario hypothétique. Le CNDD-FDD (2 élus) y a été battu par le Frodebu (5 élus).

¹⁰⁷ Pour une analyse de la relation entre les différents piliers consociatifs et le maintien de la paix, voir BINNINGSBØ, H.M., *Consociational democracy and postconflict peace. Will power-sharing institutions increase the probability of lasting peace after civil war?*, Paper prepared for the 13th Annual National Political Science Conference (Norway), 2005, disponible sur <http://www.statsvitenskap.uio.no/konferanser/nfkis/cr/Binningsbo.pdf> (visité le 7 février 2006).

mais plutôt d'apaiser les antagonismes et de réduire le potentiel violent de l'exploitation politique des clivages segmentaires.¹⁰⁸

Au Rwanda, les objectifs proclamés¹⁰⁹ sont les mêmes : promouvoir la paix et le développement pour tous. Or, pour y parvenir, le régime en place a opté pour une autre voie : celle de l'abrogation, du moins formelle, du caractère plural de la société. Beaucoup d'efforts sont menés pour faire intérioriser la vision selon laquelle l'identité individuelle doit être construite autour de la citoyenneté rwandaise.¹¹⁰ L'existence même des segments à caractère ethnique est niée et toute référence politique y relative risque d'être poursuivie sous inculpation de divisionnisme.¹¹¹ Ce qui crée une situation d'ailleurs assez paradoxale dans un pays où, après un génocide, la victimisation massive sur des bases ethniques est quotidiennement démontrée devant les tribunaux.

Que dit la littérature consociative par rapport à ces deux stratégies ? La réponse de Lijphart est bien claire : «*Although the replacement of segmental loyalties by a common national allegiance appears to be a logical answer to the problems posed by a plural society, it is extremely dangerous to attempt it. Because of the tenacity of primordial loyalties, any effort to eradicate them not only is quite unlikely to succeed, especially in the short run, but may well be counterproductive and may stimulate segmental cohesion and intersegmental violence rather than national cohesion. The consociational alternative avoids this danger and offers a more promising method for achieving both democracy and a considerable degree of political unity*»¹¹².

Il est évidemment beaucoup trop tôt pour essayer d'évaluer la réussite de l'option burundaise. Même si la littérature consociative permet à première vue d'espérer que le Burundi connaîtra une période de stabilité au niveau

¹⁰⁸ La représentante spéciale du secrétaire général de l'ONU au Burundi, Carolyn Mc Askie, aurait déclaré, en début janvier 2006 que «à long terme, ces quotas vont disparaître lorsque la question ethnique ne suscitera plus de débats électriques et que le Burundi aura atteint le stade d'une démocratie apaisée» (*Net Press*, 2 janvier 2006).

¹⁰⁹ Il nous mènerait trop loin d'essayer d'analyser dans quelle mesure, dans les deux pays, ce discours public correspond au discours caché et à la réalité de la politique menée sur le terrain.

¹¹⁰ Voir e.a. RUSAGARA, F., "The Ideology of 'Rwandanicity'", *The New Times*, 14 et 21 février 2005. Voir également MGBAKO, C., "Ingando Solidarity Camps: Reconciliation and Political Indoctrination in Post-Genocide Rwanda", *Harvard Human Rights Journal*, Vol.18, 2005, pp.201-224.

¹¹¹ La création d'un site comme www.tutsi.org, site de 'la communauté tutsi du Burundi et de la diaspora' où le thème des sociétés plurales et de la démocratie consociative figure au premier plan, semble tout à fait impensable au Rwanda.

¹¹² LIJPHART, A., *op. cit.*, p.24.

macro-politique, certains risques et défis continuent à se poser.¹¹³ Nous en résumons quelques-uns. D'abord, l'origine de la construction consociative burundaise est largement exogène. Son intériorisation nécessite non seulement un cadre constitutionnel et institutionnel équilibré mais également une volonté politique de la part des élites segmentaires pour continuer à fonctionner dans le cadre convenu. Or, il n'est pas clair si l'esprit de coopération est déjà fermement implanté, à tel point de pouvoir résister aux effets déstabilisateurs de certaines prises de décisions nécessaires dans des domaines sensibles, y compris celui de lutte contre la corruption.¹¹⁴ Toute tentative précoce de modifier le cadre constitutionnel du partage du pouvoir pourrait également mettre en cause l'équilibre actuel. Or, à plusieurs reprises, le président Nkurunziza a déclaré être opposé au système des quotas.¹¹⁵ Deuxièmement, l'utilisation de mécanismes consociatifs ne garantit pas la démocratie. Pour y parvenir, d'autres réformes, entre autres au niveau de la protection des droits de l'homme et de l'Etat de droit, seront nécessaires. Troisièmement, «*la Constitution ne se mange pas*»¹¹⁶. Maintenir un régime consociatif n'est pas sans conséquences budgétaires et, plus important encore, pour s'assurer non seulement de l'appui des élites à Bujumbura mais de la population entière à long terme, celle-ci doit pouvoir bénéficier matériellement du dividende de la paix. Finalement, des violations massives des droits de l'homme, y compris des actes de génocide¹¹⁷, ont été commises par de nombreux acteurs dans le conflit. Le Burundi est sous l'obligation de rendre justice aux victimes de ces crimes internationaux. A cette fin, le Conseil de Sécurité des Nations Unies a

¹¹³ Pour un aperçu comparatif des obstacles au partage du pouvoir qui se sont posés sur le continent africain, voir SPEARS, I., "Understanding inclusive peace agreements in Africa: the problems of sharing power", *Third World Quarterly*, Vol. 21, No. 1, 2000, pp.105-118.

¹¹⁴ Certains observateurs restent sceptiques par rapport au changement réel d'esprit : «*While various changes have indeed taken place in Burundi over the past year, these have been largely of a technical nature. They do not represent a real change of heart. Parties which were supposed to be partners in peace, continue to treat one another as opponents – even enemies who should be defeated*» (VAN ECK, J., *The challenges facing a post-election Burundi: A former new Dialogue Process needed after elections in order to deal with the unresolved issues*, Pretoria, ISS, February 2005, p.2). «*Allons-nous vers un changement de système ou un changement de leaders qui vont poursuivre la logique de leurs prédécesseurs ?*» (NINDORERA, E., *op. cit.*, p.20).

¹¹⁵ Beaucoup dépend évidemment du timing d'une révision de la Constitution sur ce point (cf. note 107). Dans une interview accordée à Athanase Karayenga en octobre 2004, Pierre Nkurunziza a déclaré ne pas vouloir alimenter la querelle sur cette affaire et estimait qu'à l'époque, un projet de constitution expurgée des quotas ne pourrait être exposé que par la mobilisation de la société civile (*Kirimba*, juillet 2005, p.7).

¹¹⁶ JOOMA, M.B., «*We can't eat the constitution.*» *Transformation and the socio-economic reconstruction of Burundi*, Pretoria, ISS, Occasional Paper 106, 2005.

¹¹⁷ «*(...) les parties reconnaissent que des actes de génocide, des crimes de guerre et d'autres crimes contre l'humanité ont été perpétrés depuis l'indépendance contre les communautés ethniques hutu et tutsi au Burundi*» (Accord d'Arusha, Prot. I, art. 3, para. 3).

recommandé des négociations avec le gouvernement burundais sur base du rapport d'une mission envoyé par le Secrétaire général qui propose la création d'un double mécanisme : une commission de vérité à composition mixte (nationale et internationale) et une chambre spéciale au sein de l'appareil judiciaire burundais (avec la participation de magistrats internationaux).¹¹⁸ Il sera nécessaire, mais toutefois pas évident, de bien intégrer cette stratégie de justice transitionnelle dans le nouveau contexte politique et institutionnel.

Anvers, février 2006

¹¹⁸ Résolution 1606 du 20 juin 2005.