

BURUNDI : ENTRE LE MODÈLE CONSOCIATIF ET SA MISE EN ŒUVRE

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. After a previous analysis that focused on the political and institutional reforms introduced by the Arusha Peace Agreement signed in 2000 and the Constitution of 18 March 2005, this article seeks to analyse the difficulties that Burundi has been facing in bridging the gap between consociational theory and practice. It is argued i.a. that, despite some important achievements, several concerns remain, most notably a lack of sustained elite cooperation and an institutional stalemate that goes hand in hand with a fragmentation of political parties. Current suggestions to amend the Constitution so as to reduce its consociational nature carry the risk of leading Burundi further down a slippery slope.

1. INTRODUCTION

Il y a deux ans, nous avons publié une analyse du partage du pouvoir au Burundi en faisant appel à la théorie de la démocratie consociative. Nous constatons alors 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 du pouvoir est organisé à travers des quotas ethniques et autres équilibres contenus dans l'Accord d'Arusha 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* »¹. Dans notre analyse, l'accent était mis surtout sur les caractéristiques consociatifs du paysage politique et constitutionnel tel que conçu dans les textes de l'Accord de Paix d'Arusha (signé en août 2000 par le gouvernement, l'assemblée nationale et 17 partis politiques, dont un ensemble de dix partis principalement tutsi et un ensemble de sept partis principalement hutu) et de la Constitution du 18 mars 2005.

Deux ans plus tard, il s'avère opportun de brièvement analyser dans quelle mesure et comment le modèle consociatif² a réellement été mis en œuvre et si l'espoir que nous avons formulé dans le temps (« *la littérature consociative permet à première vue d'espérer que le Burundi connaîtra une*

¹ VANDEGINSTE, S., "Théorie consociative et partage du pouvoir au Burundi", in REYNTJENS, F., MARYSSE, S. (eds.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2005-2006. Dix ans de transitions conflictuelles*, Paris, L'Harmattan, 2006, p. 204 (voir aussi <http://www.ua.ac.be/objs/00151013.pdf>)

² Il est important de rappeler que la théorie consociative a une valeur non seulement descriptive et analytique, mais également prescriptive, dans la mesure où elle permet de créer un système politique et institutionnel stable, notamment dans des situations où sont présents les facteurs identifiés comme étant favorables à la mise en place et au maintien d'un régime consociatif – sur lesquels nous reviendrons plus loin.

période de stabilité au niveau macro-politique »³), tout en relevant plusieurs risques et défis, était justifié. Parmi les défis à surmonter, nous ferons particulièrement attention au rôle et au fonctionnement des partis politiques au Burundi.

2. BREF RAPPEL DE LA THÉORIE CONSOCIATIVE

2.1. Les grandes caractéristiques d'un régime consociatif

Suivant la théorie consociative, il n'est nullement impossible de mettre en place et de maintenir un système démocratique et stable dans une société plurale (qui est une société divisée par des clivages segmentaires et où des partis politiques, des groupes d'intérêts, des médias, des associations, etcetera, ont tendance à s'organiser suivant ces clivages segmentaires). Les principales caractéristiques⁴ de l'approche consociative peuvent se résumer ainsi. En général, une approche consociative est fondée sur l'abandon du principe majoritaire (cf. le 'modèle Westminster'), sur base duquel une simple majorité politique suffit pour contrôler la prise de décision politique. Ceci est réalisé à travers quatre éléments principaux : (i) la grande coalition (qui garantit la participation de représentants de tous les segments dans la prise de décision politique, notamment dans le gouvernement) ; (ii) la proportionnalité (pure ou éventuellement corrigée, surtout quand un segment est démographiquement majoritaire) comme principe de représentation, notamment au parlement, mais également dans l'administration, dans l'allocation de budgets, etc. ; (iii) l'autonomie segmentaire dans certains domaines (par exemple à travers un système fédéral avec des institutions décentralisées) ; (iv) le droit de veto afin de mieux protéger les segments minoritaires dans certaines matières de haute importance. Avant tout, un système consociatif est basé sur la coopération entre élites segmentaires. Sans comportement coopératif entre les leaders des différents segments, la mise en place, le maintien et le renforcement d'un partage du pouvoir consociatif sont impossibles.

2.2. Le caractère consociatif de la Constitution burundaise

Dans le cas du Burundi – que nous considérons comme étant une société plurale – nous avons rencontré plusieurs éléments constitutifs de la théorie consociative dans l'Accord d'Arusha et dans la Constitution du 18 mars 2005.⁵ Nous en rappelons ici quelques grandes lignes.

³ *Ibidem*, pp. 205-206.

⁴ Ici, nous faisons surtout appel à la théorie telle que développée par Arend Lijphart (LIJPHART, A., *Democracy and Plural Societies. A Comparative Exploration*, New Haven, London, Yale University Press, 1977 et LIJPHART, A., *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven, London, Yale University Press, 1984).

⁵ Selon Lemarchand, la constitution burundaise est même la plus consociative de tout le continent africain : « *Drafted with the assistance of South African advisers, it comes closer than*

Par rapport au pilier de la grande coalition, nous faisons référence à l'article 129, paragraphe 1, qui stipule que le gouvernement comprend au plus 60 % de ministres et vice-ministres hutu et au plus 40 % de ministres et vice-ministres tutsi, avec une participation assurée de 30 % de femmes au moins. En outre, il est spécifié, dans le paragraphe 2, que les partis politiques ayant réuni plus d'un vingtième des votes (et qui le désirent) ont droit à au moins un ministre.

Par rapport au pilier de la proportionnalité, il est prévu que la diversité des différentes composantes de la nation burundaise est représentée à différents niveaux et à travers différents quotas. Parfois ce principe n'est pas spécifié davantage (par exemple pour ce qui concerne l'administration provinciale), parfois il est prévu une surreprésentation du segment minoritaire (par exemple dans l'assemblée nationale et dans l'administration des entreprises publiques), parfois encore ce principe est traduit en une condition de parité (par exemple au niveau de la composition des corps de défense et de sécurité).

Puis, finalement⁶, même si la Constitution ne prévoit pas de droit de veto ni de prise de décision à l'unanimité, certaines combinaisons de proportionnalités corrigées et de majorités qualifiées qui sont requises reviennent *de facto* à un droit de veto dans plusieurs domaines importants. Par exemple, pour amender la Constitution – y compris ses dispositions à caractère consociatif – une majorité des quatre cinquièmes des députés et des deux tiers des sénateurs est requise (art. 300). Nous y reviendrons plus tard.

2.3. Hypothèses et critiques

Etant donné le caractère largement consociatif des institutions politiques burundaises, quelles sont les attentes (voire même les prédictions) qu'on devrait pouvoir formuler eu égard aux expériences d'autres pays telles que décrites et analysées dans la littérature scientifique ? D'abord, suivant Lijphart, dans un régime consociatif, les forces centrifuges inhérentes à toute société plurale sont contrariées par les attitudes coopératives des leaders segmentaires, ce qui permettra d'aboutir à une stabilité politique et institutionnelle du régime (c.q. démocratique⁷)⁸. Puis, pour le cas de pays qui viennent de sortir d'un conflit violent, on a trouvé une corrélation positive entre la mise en place, par exemple dans un accord de paix, d'un partage du pouvoir consociatif et la durée de la période de paix après la fin de la guerre civile. Sur base d'une étude quantitative, Binningsbo conclut ainsi : « *there is a positive*

any other African constitution, past or present, to putting into practice Lijphart's model of consociationalism » (LEMARCHAND, R., *Burundi's Endangered Transition. FAST Country Risk Profile Burundi*, Bern, Swisspeace, 2006, p. 12).

⁶ Pour des raisons propres au contexte burundais, il est tout à fait logique que le pilier de l'autonomie segmentaire ne se retrouve pas dans la Constitution burundaise.

⁷ Lijphart a notamment basé son analyse sur des cas de régimes démocratiques. Il nous mènerait trop loin d'évaluer ici le caractère démocratique du régime burundais.

⁸ LIJPHART, A., *Democracy and Plural Societies. A Comparative Exploration*, New Haven / London, Yale University Press, 1977, p. 1.

relationship between consociationalism and peace duration in postconflict societies »⁹.

À cela, il faut ajouter que la théorie consociative n'est évidemment pas à l'abri des critiques. Nous en sélectionnons deux, qui sont particulièrement pertinentes pour le cas burundais.¹⁰ Premièrement, dans son ouvrage de 1977, Lijphart lui-même a répondu à la critique qui dit que gouverner en grande coalition et par consensus rend moins efficace – car plus lente – la prise de décision politique, ce qui peut donner lieu à un certain immobilisme et à une certaine instabilité. Même si, à court terme, un régime majoritaire (parfois appelé 'adversatif', comme par exemple aux États-Unis) est effectivement plus efficace dans la mesure où le vainqueur du scrutin a les mains libres pour contrôler la prise de décision politique, Lijphart est convaincu que, à moyen et long terme, ce type de régime sera instable dans une société plurale et que, par contre, au fur et à mesure que les élites segmentaires s'habitueront à appliquer les droits de veto avec modération et à éviter des blocages institutionnels, le régime consociatif garantira une plus grande stabilité et, dès lors, une plus grande effectivité.¹¹ Deuxièmement, sous un tout autre angle de vue, le modèle consociatif a été critiqué parce que, dans la réalité (notamment africaine), il a surtout donné lieu à des échecs, les cas de réussite (c'est-à-dire une mise en place et un maintien durable d'un régime consociatif) étant largement minoritaires. Selon Spears, « *there are relatively few examples of successful, formalised power sharing in Africa which warrant its advocacy* ». Cet auteur identifie plusieurs raisons qui tournent autour d'un constat central inspiré par l'école du réalisme politique : « *Elites make agreements with their adversaries only when it suits their interests. And parties and movements in Africa consider their options in terms of how each one fits in with their strategy to achieve power. The problem is (...) that power sharing cannot always be incorporated into these strategies, which have for the most part envisioned exclusive access to power* »¹². Par conséquent, des leaders politiques peuvent bien faire semblant d'accepter un arrangement consociatif, et même de souscrire formellement à une constitution¹³ un tel arrangement. En réalité, dans un contexte de méfiances

⁹ BINNINGSBO, H. M., *Power-Sharing and Postconflict Peace Periods*, Paper for the Power-Sharing and Democratic Governance in Divided Societies Workshop, International Peace Research Institute, Oslo, August 2006, p. 19 (disponible sur http://www.svt.ntnu.no/iss/helga.binningsbo/card/Binningsbo_aug2006.pdf, visité le 15 février 2008).

¹⁰ Pour d'autres critiques, et une tentative de réponse, voir STEINER, J., "Concluding Remarks: Responses to Critiques of Consociational Theory", *Acta Politica*, Vol. 37, Spring/Summer 2002, pp. 228-239.

¹¹ LIJPHART, A., *op. cit.*, p. 51.

¹² SPEARS, I., "Understanding inclusive peace agreements in Africa: the problems of sharing power", *Third World Quarterly*, Vol. 21, N° 1, 2000, p. 108.

¹³ Ceci nous emmène à évoquer une autre question, à laquelle nous ne pourrons pas répondre dans le cadre de cet article. Dans quelle mesure le comportement de leaders politiques est-il déterminé par des règles formelles, notamment constitutionnelles ? À ce propos, voir POSNER, D. N., YOUNG, D. J., "The institutionalization of political power in Africa", *Journal of Democracy*, Vol. 18, No. 3, July 2007, pp. 126-140.

et de craintes mutuelles entre « ennemis de longue date »¹⁴, ils le font pour des raisons stratégiques et avec comme objectif ultime un contrôle au lieu d'un partage du pouvoir. Par rapport à la contribution de la communauté internationale, Spears conclut ainsi : « *The international community can have an important role in pressuring local actors to abide by the terms of an agreement or in protecting uncertain and vulnerable partners in a peace process, but this pressure and protection can also obscure the actual character and intentions of local actors* »¹⁵.

3. DIX CONSTATS

Il n'est pas l'ambition de cette contribution de faire une analyse exhaustive de la réussite ou de l'échec du modèle consociatif au Burundi. Nous nous limiterons à formuler dix constats pour essayer de faire un bilan intermédiaire et provisoire, parfois sous forme de questions et sans pouvoir donner de réponses définitives. Ces constats ont trait aux hypothèses susmentionnées, c'est-à-dire la stabilité politique et institutionnelle (et plus généralement le fonctionnement des institutions) et la paix (définie comme 'paix négative', absence de guerre et de conflit violent). Ils seront suivis (dans la section 4) par quelques clés d'analyse, qui peuvent contribuer à expliquer ce qu'on aura constaté. Nous nous limiterons évidemment à des événements et développements survenus après les élections de 2005.

3.1. Un président a été élu après un processus électoral généralement considéré comme étant démocratique et conforme à la Constitution¹⁶. Après avoir été presque trois ans au pouvoir, le président élu est toujours chef de l'État. Aussi évident que cela puisse paraître, cela constitue en soi une première dans l'histoire post-coloniale du Burundi.

3.2. Le gouvernement a été remanié à plusieurs reprises. Entre le 28 août 2005 (prestation de serment du gouvernement Nkurunziza) et le moment où nous écrivons ces lignes, le Burundi a connu deux premiers vice-présidents

¹⁴ SPEARS, I., *op. cit.*, p. 111.

¹⁵ SPEARS, I., "Africa: The Limits of Power-Sharing", *Journal of Democracy*, Vol. 13, No. 3, 2002, p. 132.

¹⁶ Certains ont contesté l'élection de Pierre Nkurunziza au regard de l'article 97, qui stipule, entre autres, que « *le candidat aux élections présidentielles ne doit pas avoir été condamné pour crime ou délits de droit commun à une peine déterminée par la loi électorale* ». En 1996, Nkurunziza avait été condamné à mort par contumace par la Chambre criminelle de la Cour d'Appel de Bujumbura. Cependant, une clause (dont on pourrait effectivement contester la conformité à la Constitution) dans le Code électoral stipule que « *Aux fins des premières élections et en attendant les conclusions de la Commission d'enquête judiciaire internationale sur le génocide, les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité et de la Commission nationale pour la Vérité et la Réconciliation, les personnes ayant bénéficié de l'immunité provisoire continuent à jouir de leurs droits civils et politiques nonobstant les condamnations éventuelles prononcées* » (Loi N° 1/015 du 20 avril 2005 portant Code Électoral, *B.O.B.*, N° 4/2005, 1 April 2005, art. 8).

(successivement Martin Nduwimana et Yves Sahinguvu) et trois deuxièmes vice-présidents (successivement Alice Nzomukunda, Marina Barampana et Gabriël Ntisezerana). Chaque fois, l'article 124¹⁷ de la Constitution a été respecté.¹⁸ D'un côté, les remplacements répétés ne font pas preuve d'une grande stabilité institutionnelle au niveau de la vice-présidence. D'un autre côté, les remplacements se sont déroulés conformément à l'esprit de la Constitution. Effectivement, le remplacement des vice-présidents était avant tout occasionné par un manque d'appui et de confiance de la part de leurs partis politiques respectifs, l'Uprona et le CNDD-FDD.

3.3. À six reprises, un remaniement ministériel a eu lieu. Le premier (en mars 2006, ayant amené le remplacement de deux ministres) et le deuxième (en septembre 2006, ayant amené la permutation de six ministres au sein du gouvernement, sans nouvelles entrées) ont été des remaniements plutôt de nature 'technique' sans implications politiques majeures. Le troisième et quatrième – qui se sont déroulés en janvier et février 2007 – furent intimement liés à la crise interne du parti CNDD-FDD (voir infra). Cette crise a culminé dans le congrès de Ngozi du 7 février 2007 où le député et leader du parti, Hussein Radjabu – considéré comme étant le véritable homme fort du pays – a été destitué, deux mois avant d'être arrêté pour atteinte à la sécurité de l'État. Le parti CNDD-FDD s'y est scindé en deux ailes. Le gouvernement n'avait alors plus la majorité au parlement, le Frodebu et Uprona exigeant une application correcte de la Constitution suivant laquelle ils ont droit à davantage de postes ministériels qu'il ne leur en a été accordé après les élections de 2005.¹⁹ Par un cinquième remaniement en juillet 2007, le Président Nkurunziza a essayé de rétablir la majorité en nommant huit nouveaux ministres, appartenant au Frodebu, à l'Uprona et à l'aile Radjabu du CNDD-FDD. Ces

¹⁷ « *Les Vice-Présidents appartiennent à des groupes ethniques et des partis politiques différents. Sans préjudice de l'alinéa précédent, il est tenu compte, dans leur nomination, du caractère prédominant de leur appartenance ethnique au sein de leurs partis politiques respectifs* » (art. 124).

¹⁸ Il est beaucoup plus contestable que l'article 123 ait également été respecté dans son intégralité. L'article 123 stipule, entre autres, que les vice-présidents « *sont choisis parmi les élus* ». Tandis que la version kirundi de la Constitution utilise le mot *abashingamateka* (ce qui veut dire 'députés'), le régime a interprété la version française dans un autre sens, afin de lui permettre de proposer d'autres élus (par exemple au niveau communal) pour le poste de vice-président. La Cour constitutionnelle, dans son arrêt RCCB 183 (Affaire Barampana), ne s'est pas opposée à cette interprétation.

¹⁹ « *Les membres proviennent des différents partis politiques ayant réuni plus d'un vingtième des votes et qui le désirent. Ces partis ont droit à un pourcentage arrondi au chiffre inférieur du nombre total de Ministres au moins égal à celui des sièges qu'ils occupent à l'Assemblée Nationale* » (art. 129, para. 2). Après quelques protestations initiales de la part du Frodebu et de l'Uprona, ces deux partis s'étaient désistés et n'avaient, dans un premier temps, plus activement contesté la composition du gouvernement. Du côté du Frodebu, une requête a été introduite devant la Cour constitutionnelle en janvier 2006, basée sur l'inconstitutionnalité du décret portant nomination des membres du gouvernement. En août, la Cour a rendu son arrêt en déclarant irrégulière la saisine (arrêt RCCB 164 du 22 août 2006).

derniers ont rejeté les nominations²⁰ et sont restés dans l'opposition. Un retour à la 'normalité' (du moins par rapport à la composition d'un gouvernement majoritaire) s'est fait attendre jusqu'au 14 novembre 2007. Lors d'un sixième remaniement, le gouvernement a été élargi, les six ministres Frodebu et les trois ministres Uprona (ainsi que le premier vice-président) étant officiellement mandatés par leurs partis respectifs. Après presque une année, le nouveau gouvernement disposait de nouveau d'une majorité au sein de l'assemblée nationale.

3.4. Les difficultés au niveau du gouvernement allaient, bien évidemment, de pair avec un blocage institutionnel au niveau du pouvoir législatif. Pendant toute l'année 2007, l'Assemblée nationale a à peine fonctionné, les majorités requises pour atteindre le quorum et/ou pour effectuer le travail législatif n'étant pas assurées²¹. Même après la prestation de serment du nouveau gouvernement en novembre 2007, l'Assemblée n'a pas pu rattraper le retard accumulé. Parmi les incidents et points de désaccord successifs, signalons surtout les deux suivants. Au sein de la majorité, il y avait d'abord un désaccord sur l'éventuelle mise en place d'une commission parlementaire chargée du suivi du processus de négociations entre le gouvernement et le mouvement rebelle Palipehutu-FNL. Pour le CNDD-FDD, il s'agit d'une prérogative de l'exécutif, et la mise en place d'une commission parlementaire était donc inopportune.²² Pour protester, les députés du Frodebu et de l'Uprona se sont absentés de l'Assemblée à plusieurs reprises, ce qui a fait que le quorum n'était pas atteint. Deuxièmement, lors du congrès du parti CNDD-FDD tenu à Muyinga le 26 janvier 2008, la première vice-présidente de l'Assemblée nationale, Alice Nzomukunda, a été exclue du parti. Il s'en est suivi un désaccord concernant son remplacement et, de nouveau, un blocage et un dysfonctionnement de l'assemblée nationale. Pendant tout le mois de février

²⁰ Du côté de l'Uprona, le nouveau ministre Yves Sahinguvu, désigné par Nkurunziza sans concertation préalable avec son parti, s'est désisté à la demande de ce dernier. Le nouveau ministre Philippe Njoni a tout de suite été invité à démissionner par son propre parti mais il a refusé. Le Premier Vice-Président Martin Nduwimana a été suspendu du bureau exécutif du parti Uprona pour avoir approuvé la nouvelle composition du gouvernement sans que les ministres dits Uprona ne soient régulièrement mandatés par leur parti. Face à la nomination de trois nouveaux ministres dits Frodebu par le Président Nkurunziza, le parti a déclaré qu'il considérait que les trois siégeaient à titre personnel et ne représentaient nullement le parti.

²¹ « L'Assemblée Nationale ne peut délibérer valablement que si les deux tiers des députés sont présents. Les lois sont votées à la majorité des deux tiers des députés présents ou représentés » (art. 175, para. 1). Selon Iteka, au cours de la première session parlementaire (février-avril 2007), cinq lois sur les 28 prévues ont été votées. Au cours de la deuxième session (juin-août 2007), huit lois sur les 35 prévues ont été votées (ITEKA, *Point de presse de la Ligue Iteka à l'occasion du 59^{ème} anniversaire de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme*, Bujumbura, 10 décembre 2007, p. 2).

²² « La question du Palipehutu-FNL divise le Parlement burundais », PANA, 7 janvier 2008. Le 30 janvier 2008, le Palipehutu-FNL a rejoint le Mécanisme Conjoint de Vérification et de Suivi (MCVS) de la mise en oeuvre de l'Accord Global de cessez-le-feu signé par le gouvernement du Burundi et le mouvement rebelle en septembre 2006.

2008, l'Assemblée nationale ne s'est pas réunie une seule fois en session plénière. Ici encore, le parti CNDD-FDD se considérait pris en otage par l'opposition, d'autres partis (y compris le Frodebu²³) rejetaient le manque de dialogue de la part du CNDD-FDD par rapport à l'éventuel remplacement de la vice-présidente de l'Assemblée et, plus en général, les menaces et actes hostiles contre des parlementaires²⁴. Finalement, le 5 mars 2008, une nouvelle première vice-présidente, Irène Inankuyo (CNDD-FDD), a été élue.²⁵ En ce qui concerne le fonctionnement du Sénat – qui est en droit de débattre de l'action et de la politique du gouvernement (art. 201 de la Constitution) et qui est doté de la compétence de conseiller le Président de la République sur toute question, notamment d'ordre législatif (art. 187, paragraphe 6) – il est à remarquer que, en mars 2007, il a eu le mérite de veiller au respect de la Constitution et d'en faire rapport au Président.²⁶

3.5. Le gouvernement Nkurunziza et le mouvement Palipehutu-FNL ont signé un Accord Global de cessez-le-feu le 7 septembre 2006²⁷. Depuis la signature de cet accord, à quelques rares confrontations près²⁸, la guerre civile a cessé sur l'entièreté du territoire. Le processus de paix n'est cependant pas achevé. Le Palipehutu-FNL a quitté le Mécanisme Conjoint de Vérification et

²³ «Le Frodebu suspend sa participation au parlement», *PANA*, 22 février 2008. À l'occasion de l'impasse autour du remplacement de Alice Nzomukunda, des divisions internes au sein du parti Frodebu ont également ressurgi («Divisions internes au Frodebu : les parlementaires pro-Minani frustrant Honorable Léonce Ngendakumana, le patron du Frodebu», *Burundi Réalités*, 5 mars 2008).

²⁴ En date du 22 février 2008, 46 députés ont adressé une lettre au Secrétaire général des Nations Unies pour lui demander des mesures de protection – pour eux-mêmes et pour des 'témoins gênants' des abus commis par les services de renseignement – et des initiatives afin d'assurer le déroulement des élections de 2010 dans la paix et sans irrégularités. Parmi les signataires figurent, entre autres, des députés fidèles à Hussein Radjabu, Léonard Nyangoma (président du CNDD), Jean-Marie Ngendahayo (ancien ministre CNDD-FDD), Alice Nzomukunda et Léonce Ngendakumana (Frodebu). Le domicile de quatre signataires a fait l'objet d'une attaque à la grenade – dont les auteurs restent inconnus – le 8 mars 2008. Suite à ces événements, l'Union européenne s'est dit inquiétée par la paralysie de l'Assemblée nationale (*Déclaration de la Présidence au nom de l'Union européenne sur les événements récents au Burundi*, 18 mars 2008).

²⁵ Au moment d'écrire ces lignes, la légalité de cette décision était contestée par plusieurs députés (OMAC, *Actualité burundaise du 5 mars 2008*, p. 2) ; «Le Président du Frodebu, Léonce Ngendakumana, explique l'état des lieux à l'Assemblée Nationale, les difficultés au sein du Frodebu et le problème de la sécurité au Burundi», *Burundi Réalités*, 9 mars 2008.

²⁶ «Cependant, le Sénat tient à faire remarquer au Président de la République que, du côté législatif, certaines dispositions constitutionnelles n'ont pas été observées dans le sens que lui donnait la Constitution» (SÉNAT DU BURUNDI, *Considérations du Sénat sur la mise en œuvre de certaines dispositions de la Constitution de la République du Burundi*, Bujumbura, mars 2007, paragraphe 4). À notre connaissance, cette initiative de formuler des considérations ne s'est pas répétée depuis lors.

²⁷ Fait partie intégrante de cet Accord Global, l'Accord de principes de Dar es Salaam du 18 juin 2006 en vue de la réalisation de la paix, de la sécurité et de la stabilité durables au Burundi.

²⁸ En début janvier, de nouveaux affrontements entre l'armée et les FNL ont été rapportés, avec comme conséquence environ 8.400 personnes déplacées (IRIN, *Burundi / Thousands of displaced need assistance*, Bujumbura, 14 janvier 2008).

de Suivi (MCVS) de la mise en œuvre de l'Accord Global de cessez-le-feu en mars 2007, parce qu'il considérait que le gouvernement n'avait pas tenu ses promesses, notamment par rapport à la libération des prisonniers de guerre. À l'exception d'une brève reprise des travaux du MCVS en juin 2007, suite à une rencontre entre le Président et Agathon Rwasa, il a fallu attendre le 30 janvier 2008 avant que le Palipehutu-FNL ne rejoigne le MCVS. L'absence de violence politique et de conflit armé étant un acquis très important, le risque d'une nouvelle confrontation violente n'est écarté définitivement.

3.6. La cohabitation entre les anciennes forces armées burundaises et les ex-combattants de l'ancien mouvement rebelle FDD constitue sans aucun doute le pilier principal du nouveau climat de paix au Burundi. Les équilibres et quotas convenus au moment de la signature de l'Accord de paix d'Arusha (en août 2000) et de l'Accord Global de cessez-le-feu entre le gouvernement et le CNDD-FDD de novembre 2003 ont eu un effet stabilisateur incontestable.²⁹ À aucun moment, il n'a été question de confrontations violentes entre anciens ennemis, aujourd'hui intégrés dans les nouveaux corps de défense (les FDN) et de sécurité.

Pour la mise en œuvre du principe de parité ethnique au sein de l'armée et de la police, on a voulu éviter de brusquer le *status quo* par des mesures précipitées. La Constitution stipule en effet 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. 258). Au moment d'écrire ces lignes, le plan de démobilisation de quelque 3.387 militaires entre mars et juin 2008, presque tous Tutsi – y compris plus de la moitié des officiers tutsi –, suscite de vives protestations.³⁰ Dans un dossier tellement controversé et qui porte tout le poids de l'histoire du Burundi, la concertation entre élites segmentaires est essentielle.

3.7. La fin de la guerre civile et l'absence de violence politique à grande échelle ont fait que des centaines de milliers de réfugiés et de déplacés sont rentrés chez eux.³¹ Pour aider à régler les litiges fonciers inévitablement liés à

²⁹ Cette cohabitation tout à fait remarquable est difficile à expliquer. La 'fatigue de guerre' a certainement contribué à sa réalisation. À mentionner ici également, le Programme de formation du leadership burundais (BLTP – Burundi Leadership Training Programme) qui a réuni pendant une semaine, tout de suite après la signature de l'Accord Global de novembre 2003, trente-sept commandants militaires, du côté gouvernemental et du côté de la rébellion (WOLPE, H., McDONALD, S., "Burundi's transition. Training leaders for peace", *Journal of Democracy*, Vol. 17, No. 1, janvier 2006, pp. 126-132).

³⁰ La démobilisation doit permettre, en même temps, une réduction des effectifs (et des dépenses publiques y relatives) et un équilibrage ethnique. Pour une réaction, voir, e. a., PA AMASEKANYA, "Le renvoi de 3217 militaires tutsi fait partie du plan de génocide contre les Tutsi", Bujumbura, 31 mars 2008.

³¹ Entre 2002 et janvier 2008, quelque 380.000 Burundais ont été rapatriés, notamment de la Tanzanie (UNHCR, *Burundi. Fact Sheet*, 31 January 2008).

ce retour massif, une Commission Nationale de Terres et autres Biens a été créée.³² Désamorcer 'la bombe foncière'³³ restera un des principaux défis pour le Burundi dans des années à venir. Le potentiel déstabilisateur de la problématique foncière³⁴ – qui s'adonne facilement à une lecture et exploitation suivant des lignes ethniques – reste très important.

3.8. La fin de la guerre civile ne garantit pas la sécurité. Vers la fin de l'année 2007 notamment, une importante augmentation de la criminalité et de l'insécurité s'est produite dans plusieurs provinces et quartiers de la capitale.³⁵ Parmi les facteurs les plus probables qui expliquent cette violence et y contribuent, on peut citer : la circulation d'armes parmi la population, le manque de réinsertion effective d'anciens combattants et/ou soldats et/ou miliciens, la pauvreté, la suspension des négociations entre le gouvernement et les FNL, l'impunité, etcetera. En début février 2008, le système des Nations Unies a placé la totalité du territoire du Burundi en phase III, ce qui reflète un degré élevé d'insécurité dans le pays.³⁶ Depuis l'Accord Global de cessez-le-feu du 7 septembre 2006, le Burundi – à l'exception des provinces de Cibitoke, Bubanza et Bujumbura rural – était placé en phase II.

3.9. Après avoir été dominé par un discours ethniste et ethnisant pendant de longues années, les oppositions et mésententes au sein de la classe politique burundaise ont pris un caractère beaucoup moins ethnique. Aussi, les tensions entre, d'un côté, le régime au pouvoir et, de l'autre, les médias et autres instances de la société civile ne suivent pas du tout les lignes du clivage ethnique. En outre, en 1993, la politique de 'frodébisation' revenait dans la plupart des cas à un remplacement de Tutsi par des Hutu. Par contre, après la victoire électorale du CNDD-FDD en 2005, au lieu de l'appartenance

³² *Loi N° 1/18 du 4 mai 2006 portant mission, composition, organisation et fonctionnement de la Commission nationale des terres et autres biens*, B.O.B., N° 5/2006, 1 mai 2006, 463. En réalité, les conflits fonciers sont plus souvent réglés à l'amiable entre les parties (16 % des cas), à travers l'institution des Bashingantahe (35 % des cas) ou devant les tribunaux de résidence (41 % des cas). Source : OUEDRAOGO, H., *La problématique foncière et les solutions alternatives face aux défis de la réintégration et réinsertion des sinistrés au Burundi. Rapport diagnostic*, Bujumbura, PNUD-UNOPS-CNTB, octobre 2007, p. 41.

³³ Pour le contexte historique de la problématique foncière au Burundi, voir aussi INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *Réfugiés et déplacés au Burundi. Désamorcer la bombe foncière*, Bruxelles, Nairobi, 7 octobre 2003.

³⁴ À noter que le gouvernement lui-même « constate de plus en plus que les litiges fonciers sont devenus une cause d'insécurité; sans tarder, il mettra en place une commission chargée de réfléchir sur une réforme du code foncier » (GOUVERNEMENT DU BURUNDI, *Communiqué de presse sur la situation sécuritaire*, Bujumbura, 5 février 2008).

³⁵ À ce propos, voir, entre autres, GOUVERNEMENT DU BURUNDI, *op. cit.*; FRODEBU, *Déclaration du parti Sahwanya-Frodebu sur la situation sécuritaire qui prévaut actuellement dans le pays*, Bujumbura, 24 janvier 2008; ABJ, FORSC, ITEKA, OAG et LDGL, *Déclaration sur la situation sécuritaire au Burundi*, Bujumbura, 14 mars 2008; CONSEIL NATIONAL DES BASHINGANTAHE, *Halte au crime et à la violence*, Bujumbura, 1 février 2008.

³⁶ BINUB, *Le Burundi passe en phase III*, 11 février 2008.

ethnique³⁷, l'adhérence au parti politique semble être devenue le critère principal dans la nomination de fonctionnaires de l'administration publique et de dirigeants d'entreprises d'État.³⁸ Toutefois, certains observateurs ont exprimé des craintes que le discours ethniste puisse reprendre force en vue de la campagne électorale pour les élections de 2010.³⁹ Une délégation parlementaire britannique résume ainsi la situation : « *While ethnicity is reduced as a factor in politics, there is still a danger the government could be tempted to marginalize Tutsi representatives* »⁴⁰.

3.10. Par rapport à la 'qualité' de la gouvernance, le gouvernement se félicite surtout de sa politique en matière d'enseignement (gratuité de l'enseignement primaire) et de santé (gratuité des soins de santé aux enfants de moins de cinq ans et aux femmes enceintes).⁴¹ Par contre, de nombreux rapports font état (i) d'un manque de transparence dans la gestion des affaires publiques, de scandales financiers et de détournements de fonds publics qui se multiplient sans jamais trouver de solution satisfaisante⁴², (ii) d'une culture de corruption endémique⁴³, (iii) d'une dégradation inquiétante par rapport aux violations des droits de l'homme et d'une continuité dans ce qui est devenu une vraie 'culture de l'impunité'⁴⁴, (iv) des actions judiciaires à l'encontre des membres de

³⁷ OAG a analysé environ 600 nominations faites entre août 2005 et août 2006 dans l'administration, la magistrature, l'armée, la police et les sociétés parastatales et a conclu qu' environ 55 % de Hutu et 45 % de Tutsi ont été nommés à ces différents postes (OAG, *Gouvernement post-transition, une année de pouvoir : avancées fragiles et tentations autoritaires*, août 2006, p. 46).

³⁸ INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *Burundi : la démocratie et la paix en danger*, Bruxelles, Nairobi, 30 novembre 2006, pp. 7-8 ; OAG, *op. cit.*, pp. 47-48.

³⁹ CROS, M.-F., "Purge au sein du parti au pouvoir, très divisé", *La Libre Belgique*, 31 janvier 2008.

⁴⁰ ALL PARTY PARLIAMENTARY GROUP ON THE GREAT LAKES REGION OF AFRICA, *Rwanda and Burundi Field Visit Report*, décembre 2007, p. 12.

⁴¹ "Message à la nation du Président de la République, Son Excellence Pierre Nkurunziza à l'occasion du deuxième anniversaire de son investiture", Bujumbura, 25 août 2007. Des problèmes de mise en oeuvre étaient prévisibles et se sont effectivement réalisés. Voir, *i.a.*, OAG, *op. cit.*, août 2006, pp. 22-33.

⁴² Cela nous mènerait trop loin d'entrer dans les détails de dossiers connus comme le dossier du Falcon 50 (vente de l'avion présidentiel), le dossier Interpétrol, le dossier de l'attribution du marché du sucre, le dossier du contrat de réhabilitation de la route Bujumbura-Rumonge, etcetera.

⁴³ En novembre 2007, le ministre Venant Kamana – qui lui-même constatait que la corruption était devenue endémique au Burundi – a annoncé que, avec un financement de la Banque mondiale, une enquête serait menée pour dresser un diagnostic de l'ampleur de la corruption dans différents secteurs (justice, santé, finances, agriculture, etc.). Pour ce qui est du cadre juridique, voir TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *Country Review of Legal and Practical Challenges to the Domestication of the Anti-Corruption Conventions in Burundi*, Berlin, avril 2006. Entre août et décembre 2006, le président de l'OLUCOME (Observatoire de Lutte contre la Corruption et les Malversations Economiques), Gabriël Rufyiri, a été détenu après avoir dénoncé des irrégularités dans l'attribution de marchés et d'autres détournements de fonds. Il a été considéré comme prisonnier d'opinion par Amnesty International.

⁴⁴ Voir, entre autres, FIDH, UIDH, LGDL, FORSC, OAG et ITEKA, *Burundi : Dégradation continue de la situation des droits de l'homme. Déclaration commune*, Bujumbura, 15 février

l'opposition politique, de la société civile et des médias⁴⁵, (v) d'une crise économique persistante et d'un climat social tendu⁴⁶.

4. ANALYSE

Le bilan de ce qui précède est – pour le moins – mitigé. Nous avons évoqué des éléments positifs, notamment le maintien du président élu dans sa fonction, la cohabitation entre anciennes forces armées et forces rebelles au sein des corps de défense et de sécurité, la dilution du clivage ethnique comme facteur politique prépondérant et la signature d'un accord de principe avec le dernier mouvement rebelle. Par contre, plusieurs éléments négatifs jettent de l'ombre profonde sur le bilan global. Le blocage des institutions à différents niveaux⁴⁷ – avec toutes les conséquences inévitablement néfastes qu'il s'en suit pour le fonctionnement des différents départements et administrations –, l'insécurité grandissante et les multiples visages d'une mauvaise gouvernance, y compris dans le domaine des droits de l'homme, ont résulté en une situation politique dominée par la tension et la méfiance entre leaders politiques, peu

2008; HUMAN RIGHTS WATCH, *'On s'enfuit quand on les voit'. Exactions en toute impunité de la part du Service National de Renseignement au Burundi*, New York, octobre 2006. Pour la période janvier-octobre 2007, le nombre d'assassinats, de viols et de cas de torture recensés était considéré par la Ligue Iteka comme étant « très élevé pour un pays censé avoir retrouvé la paix » (ITEKA, *op. cit.*, p. 4). Un dossier particulièrement sensible est celui du massacre de Muyinga, commis en juillet et août 2006, dont un des responsables a pu prendre la fuite en Tanzanie et pour lequel aucun responsable n'a été poursuivi en justice (HUMAN RIGHTS WATCH, *Burundi. Traduire en justice les individus soupçonnés du massacre de Muyinga*, New York, 27 septembre 2007, et HUMAN RIGHTS WATCH, *Burundi. Un suspect du massacre de Muyinga doit être renvoyé pour être traduit en justice*, New York, 4 février 2008). À noter que des abus des droits de l'homme commis par la rébellion des FNL ont également continué à être enregistrés (NATIONS UNIES, OHCDH, *Rapport sur la situation des droits de l'homme et justice au Burundi. Rapport mensuel*, Bujumbura, décembre 2007).

⁴⁵ Le 15 janvier 2007, plus de cinq mois après leur arrestation, l'ancien président Domitien Ndayizeye, l'ancien vice-président Alphonse-Marie Kadege et trois autres accusés d'avoir fomenté un coup d'État ont été acquittés par la Cour suprême, deux autres ayant été condamnés. (Sur la véracité de l'hypothèse d'un éventuel coup d'État planifié, voir CENAP, *Coup d'État ou pas coup d'État : Il faut éteindre l'incendie, et plus encore la démesure*, Bujumbura, août 2006.) Plusieurs journalistes, notamment de la radio RPA (Radio Publique Africaine) ont été traduits en justice. D'autres hommes politiques et journalistes (entre autres Léonard Nyangoma du CNDD et Alexis Sinduhije de la RPA, actuellement président-fondateur du nouveau parti MSD) ont, pendant un certain temps, choisi le chemin de l'exil.

⁴⁶ Entre autres l'annonce, par le Chef de l'État, en mai 2007, d'une augmentation de 34 % des salaires des fonctionnaires ainsi que sa mise en œuvre reportée à plusieurs reprises ont donné lieu à des actions syndicales et une grève à l'initiative des confédérations syndicales COSYBU et CSB. Pour une analyse du traitement de ce dossier dans les médias locaux, voir OMAC, *Rapport de Monitoring sur le traitement spécial par les radios burundaises de la question des 34 % d'augmentation des salaires des fonctionnaires durant la période du 29 octobre au 31 décembre 2007*, Bujumbura, février 2008.

⁴⁷ Selon OAG, « au cours de l'année 2007, l'instabilité a également caractérisé les institutions à la base, essentiellement l'institution communale » (OAG, *La gouvernance au Burundi en 2007 : Dysfonctionnements institutionnels, malversations et promesses non tenues*, Bujumbura, 15 novembre 2007, p. 44).

propice à la réalisation du pilier consociatif principal, la coopération entre élites segmentaires.

Comment expliquer ces développements ? Dans ce qui suit, nous essayons d'offrir quelques clés de compréhension et quelques pistes de réflexion, sans vouloir ni pouvoir donner de réponses définitives.

4.1. Dans la théorie consociative, une place importante est accordée aux partis politiques (et à leurs leaders respectifs) comme instances qui représentent les différents segments de la société plurielle et qui en regroupent et expriment les intérêts.⁴⁸ Est-ce que, dans le contexte burundais, les partis politiques⁴⁹ et leur fonctionnement correspondent réellement à cette notion ? Plusieurs commentaires s'imposent à ce propos.⁵⁰

(i) Au moment des négociations d'Arusha (et même bien avant, au moment de la négociation de la Convention de Gouvernement en 1994), l'ensemble des partis politiques était divisé en deux grands blocs, les partis à tendance principalement hutu (les Forces de Changement Démocratique (FCD) en 1994, le G7 à Arusha) et les partis à tendance principalement tutsi (la Coalition des partis politiques de l'opposition (CPPO) en 1994, le G10 à Arusha). Même s'il est peu probable qu'ils défendaient réellement les intérêts de la population appartenant au segment qu'ils représentaient, ils étaient vus comme représentatifs de ces deux segments. Pour des raisons tout à fait compréhensibles, il est prévu dans la Constitution de 2005 que les partis politiques doivent être ouverts à tous les Burundais et que leur caractère national doit également être reflété au niveau de leur direction (art. 78), et aussi que, lors des élections législatives, des listes bloquées à la représentation proportionnelle doivent être présentées. Plus spécifiquement, les listes établies par les partis « doivent avoir un caractère multiethnique et tenir compte de

⁴⁸ International IDEA (*Institute for Democracy and Electoral Assistance*) identifie quatre fonctions principales d'un parti politique : (i) développer des politiques cohérentes et des programmes de gouvernement (fonction d'expression des intérêts); (ii) recenser et regrouper les revendications émanant de la société (fonction de regroupement des intérêts), (iii) recruter, sélectionner et former des personnes en vue de pourvoir des fonctions gouvernementales et législatives, (iv) surveiller et contrôler le gouvernement (notamment par les partis de l'opposition) (IDEA, *Une assistance aux partis performants : des partis plus forts pour une meilleure démocratie*, Stockholm, 2008, p. 7).

⁴⁹ La Constitution offre la définition suivante : « Constitue un parti politique une association sans but lucratif regroupant des citoyens autour d'un projet de société démocratique fondé sur l'unité nationale, avec un programme distinct aux objectifs précis répondant au souci de servir l'intérêt général et d'assurer l'épanouissement de tous les citoyens » (art. 77). Le fonctionnement des partis est réglé par la loi du 26 juin 2003 (Loi N° 1/006 du 26 juin 2003 portant organisation et fonctionnement des partis politiques, *B.O.B.*, N° 6bis/2003, 1 juin 2003, pp. 327-333).

⁵⁰ À noter toutefois que, dans n'importe quelle constellation politique (qu'elle soit de nature consociative ou non), un minimum de stabilité et de fonctionnement au niveau des partis politiques est indispensable. Ces commentaires ne sont donc pas exclusivement liés au modèle consociatif.

l'équilibre entre les hommes et les femmes. 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). Donc, au lieu de représenter un segment ethnique, les partis sont obligés de présenter des candidats des deux ethnies.⁵¹ Ceci est tout à fait compréhensible dans la mesure où les rivalités politico-ethniques entre partis ont été source de cycles de violence répétés et qu'on a préféré contrecarrer et neutraliser au sein des partis ces antagonismes. Par contre, la logique consociative aurait été de favoriser plutôt le maintien de partis réellement segmentaires. Dans cette logique, le jeu des négociations, du compromis, de la concertation, du partage des postes, etcetera, se fait entre partis segmentaires, tandis que, dans le scénario burundais, il se fait surtout entre individus, y compris au sein des partis. Cela réduit l'importance des partis comme acteurs consociatifs.

(ii) Plus important, on se doit de constater que les leaders des partis politiques ne sont pas fortement (parfois même pas du tout) connectés à d'autres instances et réseaux segmentaires. Dans un schéma typiquement consociatif, les élites peuvent négocier et engager les leurs dans la mesure où ils reçoivent l'appui de leur segment exprimé à travers diverses instances comme par exemple – et les exemples que nous donnons ici sont parfois fictifs pour le cas burundais – les syndicats, un collectif de déplacés, une association de femmes, des centres religieux, des mouvements d'étudiants, des ligues de rapatriés, etcetera. Ce n'est que dans la mesure où ils représentent réellement leur segment (qui peut se constituer sur base de critères ethniques, religieux, régionaux, linguistiques, etc.) que les leaders des partis politiques peuvent réellement jouer le jeu consociatif. L'absence d'une tradition de 'polarisation' et de corporatisme dans le cas burundais constitue donc, d'un point de vue consociatif, un handicap.

(iii) Clairement relié au commentaire précédent, force est de constater que l'identité des partis politiques au Burundi n'est pas principalement basée sur des programmes clairement définis et bien connus, ni sur leur adhérence à des idéologies politiques. L'identité des partis est avant tout déterminée par la personne et la personnalité de ses leaders. Les partis se constituent et se décomposent avant tout à cause de mésententes et dissidences entre des personnages politiques et leurs intérêts. Leur fonctionnement semble, par conséquent, avant tout déterminé par les intérêts de ceux qui forment le leadership d'un parti et leurs proches 'clientèles'. Ces alliances d'intérêt sont, par la nature des choses, fortement conjoncturelles, ce qui peut expliquer pourquoi le personnel politique burundais change très facilement de parti (ou d'aile au sein d'un parti) et s'oriente vers là où les intérêts (personnels, de la famille, du clan) sont les mieux servis. En effet, à défaut d'alternatives

⁵¹ Dans les faits, les partis sont effectivement de moins en moins segmentaires. Pourtant, le résultat du jeu électoral a fait que, pour ce qui est du parti Uprona, tous les députés élus étaient des Tutsi.

(notamment dans le secteur économique privé), une bonne place dans les réseaux du monde politique burundais, constitue une condition *sine qua non* pour s'assurer une certaine aisance.

(iv) Dans le concept consociatif de la grande coalition, ainsi que dans le modèle du gouvernement de coalition préconisé par la Constitution burundaise (art. 129, paragraphe 2), est prévue une participation de plusieurs partis politiques, qui sont représentés par des ministres appartenant respectivement à chacun d'entre eux. Cela veut nécessairement dire que, au moment de leur nomination et pendant leur fonctionnement, les ministres doivent recevoir l'appui de leurs partis respectifs qui, autrement, ne seraient plus membres de la coalition.⁵² Ceci s'est avéré problématique dans le cas du Burundi. Illustrons à l'aide de deux exemples. Fin mars 2006, au moment où le parti Frodebu a décidé de se retirer du gouvernement, les trois ministres Frodebu ont refusé de démissionner, après quoi ils ont été exclus du parti.⁵³ Malgré cette exclusion, les ministres sont restés en fonction jusqu'en janvier 2007 (dans le cas du ministre Elie Buzoya) et jusqu'en novembre 2007 (dans le cas des ministres Odette Kayitesi et Barnabé Mbonimpa). Dans le camp de l'Uprona, un problème similaire s'est produit. Lors du cinquième remaniement du gouvernement, en juillet 2007, le premier vice-président Martin Nduwimana (Uprona) a contresigné le décret portant nomination des membres du gouvernement sans que les deux ministres⁵⁴ supposés représentés l'Uprona ne soient régulièrement mandatés par leur parti. Malgré la décision du parti de suspendre 'son' premier vice-président, Martin Nduwimana est resté en fonction jusqu'en début novembre 2007. D'un point de vue non seulement politique mais aussi constitutionnel⁵⁵, cela a créé une situation intenable.

(v) L'instabilité des institutions est directement liée à l'instabilité des partis politiques. En effet, les trois partis politiques représentés au gouvernement⁵⁶, ont tous constamment souffert de luttes internes, de

⁵² Ce principe est également reflété dans l'article 173, para. 2 : « Un parti politique disposant de membre au Gouvernement ne peut se réclamer de l'opposition ».

⁵³ PARTI SAHWANYA-FRODEBU, *Décision N° 009/PSF/2006 portant exclusion de certains cadres dirigeants du parti Sahwanya-Frodebu*, 1 avril 2006. Les trois raisons principales invoquées par le Frodebu pour se retirer du gouvernement étaient : (i) les violations des droits de l'homme, (ii) les nombreux cas de corruption et de malversations économiques et (iii) les destitutions et suspensions, jugées abusives, d'administrateurs communaux ou d'autres responsables locaux issus du Frodebu (NTIBANTUNGANYA, S., *À quand le nouveau gouvernement ? Lever les derniers obstacles*, Bujumbura, 9 juillet 2007, pp. 5-7).

⁵⁴ À noter, par contre, qu'un des deux, le docteur Yves Sahinguvu, nommé ministre de la Santé publique, s'est tout de suite désisté à la demande de son parti. Quatre mois plus tard, lors du sixième remaniement en novembre 2007, sa fidélité au parti Uprona lui a valu le poste de premier vice-président.

⁵⁵ Il est prévu que les deux vice-présidents appartiennent à des groupes ethniques et à des partis politiques différents et qu'il est tenu compte du caractère prédominant de leur appartenance ethnique au sein de leurs partis politiques respectifs (art. 124).

⁵⁶ Nous faisons référence au gouvernement tel que remanié en novembre 2007.

fragmentations, de divisions et de démissions. Premièrement, pour ce qui est du parti CNDD-FDD, eu égard à son histoire, ce n'est même guère surprenant. Le parti est né d'une dissidence au sein du parti Frodebu en 1994. Depuis, les dirigeants du parti se sont succédés en fonction de leur réussite sur le plan stratégique, financier et militaire. D'abord, après quelques années, Jean-Bosco Ndayikengurukiye a remplacé Léonard Nyangoma à la tête du mouvement rebelle. Nyangoma est resté à la tête du parti CNDD, aujourd'hui encore dans l'opposition. Puis, quelque temps après la signature de l'Accord d'Arusha, Ndayikengurukiye a dû céder la place à Pierre Nkurunziza, qui est devenu président du Burundi en août 2005. Ndayikengurukiye est resté à la tête de son parti, dès lors appelé Kaze-FDD. Finalement, en février 2007, l'homme fort du parti, Hussein Radjabu, a à son tour été écarté de la direction du parti. Le 3 avril 2008, il a été condamné à treize ans d'emprisonnement par la Cour suprême, mais, même pendant sa détention à la prison de Mpimba, il a continué à jouer un rôle politique important. Vingt-deux parlementaires du CNDD-FDD se sont alignés derrière lui⁵⁷ et il n'est pas à exclure que, à son tour, ils créent un nouveau parti politique qui participera aux élections de 2010 (à supposer qu'elles auront lieu, bien sûr). En environ quinze ans, l'ancien Frodebu (parti recevant par excellence l'appui de l'électorat hutu) s'est donc décomposé en quatre – ou même cinq – partis : le Frodebu, le CNDD, le Kaze-FDD, le CNDD-FDD et le CNDD-FDD aile Radjabu. Pour ce qui est du CNDD-FDD, il faut y ajouter également que ce mouvement rebelle n'est devenu un parti politique qu'en janvier 2005⁵⁸, c'est-à-dire à la veille des élections. Comme dans n'importe quel pays, la transformation d'une rébellion en parti politique demande du temps et pose de nombreux problèmes.⁵⁹ Deuxièmement, au sein du Frodebu, deux grands ailes s'opposent, l'une autour de l'ancien président du parti, Jean Minani, l'autre autour de l'actuel président, Léonce Ngendakumana (qui a remplacé Minani à la fin de l'année 2005). À plusieurs reprises, cette division interne s'est manifestée. Illustrons ceci à l'aide de deux cas. Au moment où, en mars 2006, le Frodebu a décidé de se retirer du gouvernement, quatorze de ses députés s'y sont opposés.⁶⁰ Les trois ministres Frodebu ont refusé de démissionner, après quoi ils ont été exclus du parti. À l'occasion de l'impasse autour du remplacement de la première vice-présidente de l'Assemblée nationale en début 2008, les divisions internes se sont transformées en une vraie scission. Onze députés, y compris l'ancien président Jean Minani et le deuxième vice-président de l'Assemblée, Didace Kiganahe –

⁵⁷ Voir, *i.a.*, la "Déclaration N° 17 du 7 février 2007 des parlementaires épris du respect de la loi".

⁵⁸ Ordonnance ministérielle N° 530/011 du 10 janvier 2005 portant agrément et octroi de la personnalité civile de la formation politique dénommée « Inama y'Abanyagihugu Baharanira Demokarasi », CNDD-FDD en sigle, *B.O.B.*, N° 1/2005, 1 janvier 2005, p.5.

⁵⁹ Certains observateurs estiment que la transformation du CNDD-FDD n'est que partiellement terminée. Voir l'analyse intéressante de NINDORERA, W., "Burundi: The Deficient Transformation of the CNDD-FDD", in DE ZEEUW, J. (ed.), *From Soldiers to Politicians. Transforming Rebel Movements After Civil War*, Boulder, Lynne Rienner, 2007, pp. 103-130.

⁶⁰ "Du rififi au Frodebu : lettre du 'clan Minani' au président du parti", *ARIB*, 6 avril 2006.

qui fut ministre de la justice pendant la période de transition – ont été suspendus du parti le 5 et 6 mars 2008. Par conséquent, le Frodebu ne comptait plus suffisamment de députés pour former un groupe parlementaire et ne pouvait plus réclamer une représentation au bureau de l'Assemblée. Finalement, pour ce qui est de l'Uprona, en novembre 2006, International Crisis Group signalait, à juste titre, que son groupe parlementaire «ne présente pas le même degré de confusion que le Frodebu», malgré certaines dissidences internes.⁶¹ Or, en 2007, le remplacement du premier vice-président et des ministres issus de l'Uprona – évoqué plus haut – a également considérablement affecté la stabilité interne du parti.⁶² Le 12 mars 2008, dix députés de l'Uprona ont été suspendus des organes dirigeants du parti pour ne pas avoir respecté les ordres du comité exécutif par rapport à la désignation de représentants du Burundi à l'assemblée législative de l'Afrique de l'Est.⁶³

4.2. L'approche consociative et consensuelle était négociée et inscrite dans l'Accord de paix d'Arusha en 2000. Bien que l'Accord était signé par le gouvernement, l'assemblée et un ensemble de partis politiques burundais, cette approche était néanmoins en quelque sorte imposée par les médiateurs. Le caractère exogène de l'arrangement convenu à Arusha a été ressenti davantage par le CNDD-FDD, qui n'était pas associé aux négociations d'Arusha. *In tempore non suspecto*, le parti avait déjà annoncé, à travers son président⁶⁴, qu'il voudrait revoir le système des quotas et équilibres qui avait été convenu. Néanmoins, l'Accord global de cessez-le-feu entre le Gouvernement de transition et le CNDD-FDD du 16 novembre 2003 prévoyait son intégration dans l'Accord d'Arusha tout en maintenant son caractère consociatif.⁶⁵ Après sa victoire écrasante lors des élections de 2005, le CNDD-FDD s'est vu les mains liées par un arrangement qu'il n'avait pas négocié lui-même et à cause duquel il est pris en otage⁶⁶ par les perdants des élections. À plusieurs reprises⁶⁷, le parti a donc confirmé son intention de revoir le caractère

⁶¹ INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *op. cit.*, p. 9.

⁶² Il faut y ajouter la scission de l'ancien Uprona en l'Uprona dit institutionnel (présidé par Aloys Rubuka) et l'Uprona de Charles Mukasi.

⁶³ L'instabilité interne des partis politiques au Burundi a été très clairement illustrée quand, le 18 mars 2008, un ensemble de députés a animé une conférence de presse sur le blocage de l'Assemblée nationale. Y ont participé : des députés du parti CNDD, des députés du parti Frodebu aile pro-Ngendakumana, des députés du parti CNDD-FDD aile pro-Radjabu, des députés du parti Uprona aile pro-Rubuka et des députés dit indépendants.

⁶⁴ Dans une interview accordée en octobre 2004 par Pierre Nkurunziza au journal *Kirimba* (voir VANDEGINSTE, S., *op. cit.*, p. 206).

⁶⁵ « L'Accord Global de Cessez-le-feu fait partie intégrante de l'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation au Burundi. Il en abroge toutes les dispositions antérieures contraires vis-à-vis du Mouvement CNDD-FDD » (art. 2).

⁶⁶ Le CENAP le formule ainsi : « Le CNDD-FDD considère que la transition est terminée, et les Accords de paix d'Arusha avec, et que sa légitimité électorale ne saurait souffrir une autre référence antérieure » (CENAP, *op. cit.*, août 2006, p. 8).

⁶⁷ Entre autres lors d'un entretien de l'auteur avec le président du parti, Jérémie Ngendakumana (le 27 septembre 2007 à l'Université d'Anvers), ainsi que par le président Pierre Nkurunziza lors

consociatif de la Constitution et du partage du pouvoir, notamment sur les points où le pouvoir exécutif (au niveau des prérogatives du président et du gouvernement) est restreint dans sa liberté d'exercer ses pouvoirs seul. On pourrait même voir, dans cette tentation de revoir la Constitution (sur laquelle nous reviendrons plus loin, voir section 5), une illustration de l'apparente tendance à vouloir réinventer le Burundi à parti unique, où il y a (con)fusion entre parti et État. Or, au-delà des effets inévitablement très déstabilisateurs de la mise en question d'un équilibre longuement négocié en une période déjà marquée par une instabilité politique notoire, il est important de prendre en considération que les vainqueurs d'hier peuvent bien être les perdants de demain, à quel moment ces derniers pourront à leur tour bénéficier du même système combien 'maudit' !

4.3. La menace d'une reprise de la guerre civile n'a pas totalement été écartée. Son impact sur la paix et la stabilité tant espérées comme résultat d'une mise en marche du modèle consociatif est évident. Dans le pire des scénarios, le réservoir du mouvement rebelle armé restant pourrait être rejoint et renforcé par les mécontents et ceux qui sont mal servis par la situation politique actuelle. Une reprise de la guerre ouverte n'est alors pas à exclure. Dans le meilleur des scénarios, l'accord de paix signé en septembre 2006 est mis en œuvre entre le gouvernement et le Palipehutu-FNL. Logiquement – dans l'absence d'une victoire militaire donc – cela nécessitera que des leaders et adhérents de ce mouvement intègrent les institutions, et qu'ils occuperont donc des postes déjà trop peu nombreux pour satisfaire aux besoins et désirs de ceux qui sont actuellement actifs sur la scène politique. Etant donnée l'affiliation ethnique du mouvement, ceci risque notamment de poser problème pour les personnalités politiques hutu. Dans les deux scénarios, les conséquences pour le fonctionnement des institutions seront considérables, ce qui peut déjà décourager à son tour les leaders politiques de s'inspirer d'une vision politique à plus long terme que celle fondée sur leurs intérêts dits 'ventriotistes'.

4.4. Bien avant les élections de 2005, un observateur bien avisé se posait la question suivante : « Allons-nous vers un changement de système ou un changement de leaders qui vont poursuivre la logique de leurs prédécesseurs ? »⁶⁸. Même si la logique de violence politique à grande échelle comme instrument de lutte pour le pouvoir et de maintien du pouvoir politique n'a plus été en vogue après les élections de 2005, il est clair que, une fois

de son passage au Woodrow Wilson International Center for Scholars le 6 février 2008 (http://www.wilsoncenter.org/index.cfm?fuseaction=events.event_summary&event_id=373411#, visité le 6 mars 2008). Sur le site web du parti, il est dit que « la Constitution qui sortit d'Arusha ne cesse de nous révéler chaque jour combien elle était destinée à rendre le pays ingouvernable » ('Les crises et les blocages des institutions : cercle vicieux ou fatalité ?', *Burundi-info*, 9 mars 2008, http://www.burundi-info.com/article.php3?id_article=614, visité le 10 mars 2008).

⁶⁸ NINDORERA, E., *Évolution du processus électoral. Deuxième partie*, Bujumbura, miméo, mars 2005, p. 20.

l'antagonisme segmentaire (c.q. ethnique) disparu du premier plan politique, d'autres (et on pourrait dire 'les vrais') problèmes de gouvernance surgissent : le bon fonctionnement de l'État et ses diverses institutions, la séparation des pouvoirs, l'État de droit, une gestion financière transparente, la distinction entre parti et État, etcetera. Une cohabitation segmentaire au sein des institutions politiques n'offre pas nécessairement une solution à ces défis majeurs.

4.5. Sur base d'études comparatives, la littérature consociative a identifié un ensemble de facteurs et conditions qui – sans être nécessaires ni suffisants – sont clairement favorables à la mise en place, au maintien et au renforcement d'un système consociatif. Pour rappel, il s'agit (i) de la multipolarité des segments qui sont tous minoritaires (donc, au moins au nombre de trois) sans être trop nombreux et qui sont égaux au niveau économique et d'une taille pareille ; (ii) de loyautés (nationales) transcendantes qui peuvent adoucir des loyautés strictement segmentaires ; (iii) de l'existence de clivages segmentaires entrecroisés (« *crosscutting cleavages* ») qui fait que la population appartient en même temps à plusieurs segments composés différemment (suivant des critères linguistique, ethnique, religieux, idéologique, etc.) ; (iv) de la concentration géographique de segments, de préférence dans un pays plutôt petit et à population limitée ; (v) d'une tradition de règlement de désaccords par la voie du compromis et du consensus ; (vi) d'une croissance économique qui permet d'utiliser une stratégie 'gagnant-gagnant' ; (vii) des dangers extérieurs communs à tous les segments qui ont tendance à renforcer la cohésion entre différents segments. Il semble utile de rappeler ici notre conclusion d'il y a deux ans, où nous disions que « 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 »⁶⁹.

5. CONCLUSION : LA VOIE DE SORTIE OU DE SURVIE ?

Il est beaucoup trop tôt pour évaluer de façon définitive la réussite ou l'échec du modèle de partage du pouvoir consociatif au Burundi. Mais deux conclusions intermédiaires s'imposent, qui ont trait aux critiques susmentionnées (voir section 2.3). Premièrement, au plan politique, le Burundi est confronté à une instabilité au sein des partis qui s'est traduite en blocages institutionnels répétés et en un immobilisme inquiétant. À l'heure actuelle, il n'est pas du tout possible de voir comment mettre fin à cette vague de décomposition et d'émiettement de la scène politique. Deuxièmement, la

⁶⁹ VANDEGINSTE, S., *op. cit.*, p. 204. Pour une analyse de ces facteurs dans le contexte rwandais, voir VANDEGINSTE, S., HUYSE, L., "Consociational Democracy for Rwanda" in MARYSSE, S., REYNTJENS, F. (eds.), *The Political Economy of the Great Lakes Region in Africa. The Pitfalls of Enforced Democracy and Globalization*, Basingstoke, Palgrave, 2005, pp. 101-122.

volonté de la part de la classe politique burundaise de réellement jouer le jeu conformément aux règles convenues à Arusha, et confirmées par la Constitution du 18 mars 2005, ne semble pas du tout assurée. Ce qui fut, à un moment donné et pendant une ère de tutelle *de facto* par la région, une stratégie et une approche avalisées par l'élite politique burundaise, ne l'est peut-être plus aujourd'hui. En outre, le contexte prématurément pré-électoral n'est pas de nature à convaincre les leaders politiques de se vouer à davantage de dialogue et de consensus.

Pour ce qui est de l'avenir du partage du pouvoir au Burundi, il semble y avoir grosso modo deux scénarios : le maintien du modèle consociatif ('la voie de survie') ou l'abandon de ce modèle consociatif ('la voie de sortie').

Pour pouvoir maintenir le modèle consociatif, il faudra qu'il réussisse et qu'il produise les effets désirés. Pour pouvoir réussir, il faudra avant tout qu'il y ait une volonté politique dans ce sens. Comme rappelé plus haut, la coopération entre élites constitue le pilier principal du consociationalisme. Puis, des recherches comparatives (qui dépassent de loin l'ambition de cette contribution⁷⁰) pourraient aider à identifier des techniques d'ingénierie consociative (« *consociational engineering* ») qui pourraient s'appliquer au contexte burundais et qui permettraient, entre autres, de faire en sorte que des conditions actuellement défavorables (voir section 4.5) soient converties en conditions favorables. En outre, pour que le modèle consociatif puisse survivre et mener à une plus grande stabilité institutionnelle, il faudra en tout cas davantage de stabilité au sein des partis politiques, ainsi qu'un cadre et une culture de concertation entre partis.

L'autre option, présentée comme la voie de sortie de l'immobilisme par certains leaders du CNDD-FDD (voir section 4.2), est celle d'abandonner ou, du moins, de modérer le caractère consociatif du régime politique burundais. Cela nécessiterait une révision de la Constitution sur différents points.⁷¹ Entrer ici dans le détail de cette option nous mènerait trop loin. Mais il semble utile de souligner – et là, nous nous permettons de prendre position – qu'une révision de la Constitution est porteuse de multiples risques et qu'elle n'assure

⁷⁰ Nous nous limitons à quelques références bibliographiques : REILLY, B., *Democracy in divided societies: electoral engineering for conflict management*, Cambridge University Press, 2005 ; BOGAARDS, M., "The favourable factors for consociational democracy: A review", *European Journal of Political Research*, Vol. 33, 1998, pp. 475-496 ; O'LEARY, B., "The limits to coercive consociationalism in Northern Ireland", *Political Studies*, Vol. 37, No. 4, 1989, pp. 562-588 ; BELLONI, R., "Peacebuilding and consociational engineering in Bosnia and Herzegovina", *International Peacekeeping*, Vol. 11, N° 2, 2004, pp. 334-353.

⁷¹ Nous ne disposons pas d'une proposition élaborée à ce sujet de la part du parti CNDD-FDD, mais quelques éléments suggérés pour révision par des leaders du parti sont : le quorum de deux tiers qui permet à l'Assemblée nationale de délibérer valablement (art. 175, para. 1) ; certaines majorités qualifiées nécessaires pour une prise de décision ; la composition des corps de défense et de sécurité, notamment en ce qui concerne leur équilibre ethnique (art. 257, para. 2) ; l'approbation par le Sénat de certaines nominations faites par le Président à certaines hautes fonctions (art. 187) ; le maintien du mandat parlementaire par un député démissionnaire de son parti (art. 149, para. 1). Sur ce dernier point, d'autres partis s'accordent pour dire qu'une révision s'impose (voir, *i. a.*, NTIBANTUNGANYA, S., *op. cit.*, p. 11).

nullement davantage de stabilité institutionnelle (ni à court ni à long terme), pas plus que de bonne gouvernance. Cette Constitution a été le fruit ‘monstrueux’ (car elle est effectivement compliquée, non exempte de lacunes matérielles et parfois difficile à mettre en œuvre) d’un long processus de négociations, mais elle était ‘le monstre qu’il fallait’ pour pouvoir aboutir à la paix, au partage du pouvoir et à la fin d’une transition tant applaudie par des observateurs internationaux.⁷² Remettre en question les équilibres convenus risque de mettre en péril cet acquis. Puis, pour conclure, il semble utile de rappeler que la Constitution elle-même réduit fortement les possibilités d’une éventuelle voie de sortie du modèle consociatif. Dans son article 300, il est stipulé que « *Le projet ou la proposition d’amendement de la Constitution est adoptée à la majorité des quatre cinquièmes des membres qui composent l’Assemblée Nationale et des deux tiers des membres du Sénat* ». Dans la mesure où les initiateurs d’une révision de la Constitution s’engagent à respecter l’article 300 – oserait-on faire autrement dans un État qui se veut un État de droit ?⁷³ – la façon dont ces majorités qualifiées pourraient être obtenues n’est à l’heure actuelle pas du tout claire.⁷⁴

Anvers, mars 2008

⁷² En novembre 2005, une mission du Conseil de Sécurité des Nations Unies a vivement remercié le peuple et le gouvernement burundais « pour la réussite du processus électoral et le transfert pacifique du pouvoir à un gouvernement élu. La mission a encouragé toutes les parties prenantes à continuer à œuvrer ensemble dans un esprit de dialogue et de consensus et à respecter le principe du partage du pouvoir inscrit dans la Constitution » (NATIONS UNIES, CONSEIL DE SÉCURITÉ, *Rapport de la mission du Conseil de sécurité en Afrique centrale du 4 au 11 novembre 2005*, S/2005/716, 14 novembre 2005, para. 40). Voir aussi l’évaluation du directeur du programme Afrique du *National Endowment for Democracy* : PETERSON, D., “Burundi’s transition. A Beacon for Central Africa”, *Journal of Democracy*, Vol. 17, no. 1, 2006, pp. 125-131.

⁷³ Pourtant, une suggestion clairement contraire à la Constitution – mais présentée comme étant la traduction de la volonté du peuple burundais – a été évoquée sur le site web du parti CNDD-FDD : « Que faire alors de cette assemblée nationale budgétivore et nuisible ? À Bujumbura et sur les mille collines du pays, des voix s’élèvent pour réclamer un référendum national en vue de sa dissolution. » (KWIZERA, S., “Que faire avec une assemblée nationale si budgétivore et nuisible ?”, *Burundi-info*, 5 mars 2008, http://www.burundi-info.com/article.php3?id_article=612, visité le 10 mars 2008) et « Ce même Peuple qui élève de plus en plus la voix pour réclamer un référendum national en vue de la dissolution de l’Assemblée Nationale. » (“Les crises et les blocages des Institutions : cercle vicieux ou fatalité ?”, *Burundi-info*, 9 mars 2008, http://www.burundi-info.com/article.php3?id_article=614, visité le 10 mars 2008).

⁷⁴ Suivant une autre lecture de la Constitution, notamment ses articles 198 et 298, celle-ci pourrait également être amendée à travers un référendum à l’initiative du Président de la République. À notre avis, il s’agit d’une interprétation erronée, ce qui est d’ailleurs confirmé par les travaux préparatoires de la Constitution (c.q. l’Accord d’Arusha) qui stipulent que « *La Constitution ne peut être amendée que par une majorité des quatre cinquièmes à l’Assemblée nationale et des deux tiers au Sénat* » (Protocole II, Chapitre Premier, article 6, para. 5).