

LE BURUNDI À LA VEILLE DES ELECTIONS DE 2010 : ENTRE LA VOIE DU DIALOGUE ET CELLE DE LA VIOLENCE POLITIQUE

par Stef Vandeginste

Abstract

In Burundi, presidential, parliamentary and local elections are scheduled for the year 2010. In a first section this article presents the contours of three fictitious scenarios, one in which democratic free and fair elections are held, a second ‘authoritarian’ one in which the dominant party CNDD-FDD controls the electoral process – including the instrumental use of clearly targeted violence so as to avoid having to relinquish power after having been in office for ‘only’ five years – and, finally, a third scenario in which initially politically inspired violence breaks out more widely across the country and jeopardizes the electoral process. In a second section, political actors, structural factors and shorter term developments are highlighted. Some of them suggest that the many outstanding challenges and the additional disputes likely to arise in the run-up to the elections can be overcome through dialogue among Burundi’s political players. Other elements, however, imply that an outbreak of violence – with varying intensity – is a likely consequence of the strategy of those actors who want to win the elections, at whatever cost.

1. INTRODUCTION

Depuis le début de l’année 2008, la scène politique au Burundi est dominée par un thème central : les élections prévues pour l’année 2010. Les enjeux ne sont effectivement pas des moindres : au niveau des collines (ou des quartiers en milieu urbain), des communes, de l’assemblée nationale, du sénat et de la présidence, les mandats de ceux qui ont été élus en 2005¹ prennent fin après cinq ans². Au-delà de ces mandats à allouer donc en 2010, le prochain processus électoral – dont le calendrier reste à déterminer³ – aura un impact

¹ Rappelons qu’en 2005, des élections ont eu lieu le 3 juin (communales – suffrage direct), le 4 juillet (législatives – direct), le 19 juillet (sénatoriales – indirect), le 18 août (présidentielles – indirect) et le 23 septembre (collinaires – direct).

² Voir les art. 100 (concernant les conseillers collinaires ou de quartier), 111 (concernant les conseillers communaux), 130 (concernant les députés) et 162 (concernant les sénateurs) du Code électoral. Par rapport au mandat du Président de la République, il est stipulé qu’il est élu « *pour un mandat de cinq ans* » (art. 96 de la Constitution ; art. 186 du Code électoral), mais également que ce mandat « *débute le jour de sa prestation de serment et prend fin à l’entrée en fonction de son successeur* » (art. 103, para. 1 de la Constitution ; art. 189 du Code électoral). Ce qui semble n’être qu’un détail, ne l’est à notre avis pas du tout. Au cas où les élections seraient reportées et que le délai de cinq ans serait ainsi dépassé, seul le mandat du Président ne serait – dans l’état actuel de la loi – pas vacant.

³ Le calendrier est à déterminer par la Commission Électorale Nationale Indépendante (CENI). La Constitution (art. 103, para. 2) et le Code électoral (art. 189 *in fine*) stipulent uniquement que « *L’élection du Président de la République a lieu un mois au moins et deux mois au plus avant l’expiration du mandat du Président de la République en exercice* », c’est-à-dire entre le 26 juin et le 26 juillet 2010. Contrairement à l’élection présidentielle en 2005, le président sera élu au

fondamental sur l'avenir du pays. Il montrera si le Burundi est prêt à faire un pas en avant dans un (inévitavelmente) long et difficile processus de démocratisation, ou bien si le pays évolue vers un régime davantage caractérisé par un (semi-)autoritarisme électoral⁴, ou, scénario sans doute le plus redoutable, si le pays redevient la scène de violences politiques et d'instabilité prolongées. Aucun de ces scénarios ne semble à exclure *a priori*.

Le Burundi a pu se libérer d'une décennie de guerre civile moyennant le dialogue politique et une série de compromis. La conviction que le dialogue entre élites politiques constitue une condition *sine qua non* pour ne pas retomber dans les pièges du passé est non seulement inscrite dans la Constitution, mais fait également partie de la culture politique d'un grand nombre d'acteurs politiques actuels. Cela constitue un atout important, mais certainement pas une garantie. D'autres facteurs et développements récents démontrent que la violence reste toujours un outil attrayant pour ceux qui veulent s'assurer un accès au pouvoir politique.

Cet article se veut une analyse des facteurs et tendances principaux, dont certains s'orientent plutôt vers la voie du dialogue, tandis que d'autres donnent lieu à des craintes que l'année 2010 ne soit marquée par une hausse de tensions politiques qui se traduira en violence, à une échelle difficilement estimable.⁵ Rien ne permet de prédire avec certitude ce qui va se passer au Burundi en 2010, mais certains facteurs peuvent être identifiés qui semblent pertinents pour évaluer déjà la probabilité de certains développements.

suffrage direct en 2010. Si aucun candidat n'obtient une majorité absolue au premier tour, il est procédé, dans un délai de quinze jours, à un second tour.

En 2005, les conseillers communaux sont entrés en fonction bien avant l'élection présidentielle. Cela était nécessaire étant donné que les conseillers ont élu les sénateurs qui, à leur tour, ont élu, ensemble avec les députés, le premier président de la période post-transition (art. 302 de la Constitution). En vue des élections de 2010, il appartiendra au CENI d'agir conformément à l'esprit de la Constitution et du Code électoral et, par conséquent, de déterminer le calendrier électoral de telle sorte à éviter la vacance des mandats au niveau des communes, ce qui aura, très probablement, un impact sur la succession chronologique des élections (notamment communales et présidentielles). La séquence des élections fait partie des sujets politiquement très sensibles, car il est bien possible que les résultats du premier scrutin auront un impact sur les élections suivantes.

⁴ Pour une définition de cette notion, voir, entre autres, SCHEDLER, A., *Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition*, Boulder, Lynne Rienner, 2006 ; BROWNLEE, J., *Authoritarianism in an age of democratization*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007 et OTTAWAY, M., *Democracy Challenged. The Rise of Semi-Authoritarianism*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace, 2003 (« *Semi-authoritarian system are not imperfect democracies struggling towards improvement and consolidation but regimes determined to maintain the appearance of democracy without exposing themselves to the political risks that free competition entails* », p. 3).

⁵ L'ancien Président de la République et actuel sénateur Ntibantunganya résume les multiples enjeux des élections sous cet angle : « *dans un contexte politique, sécuritaire et social non encore suffisamment 'démocratisé', les élections de 2010 ne risquent-elles pas d'être comme celles de 1965 ou de 1993 et fournir aux 'professionnels' de la déstabilisation l'occasion de replonger le pays dans les affres de la violence et de l'instabilité politique et institutionnelle ?* » (NTIBANTUNGANYA, S., *Les élections de 2010 : contexte sociopolitique, enjeux et conditions pour leur crédibilité*, Bujumbura, 14 avril 2008, p. 1).

2. DES SCÉNARIOS À NE PAS EXCLURE

Résumons d'abord trois grands scénarios potentiels, même s'il est extrêmement artificiel de vouloir anticiper sur l'avenir immédiat sous forme de scénarios et qu'aucun des trois scénarios ne se réalisera sur le terrain exactement de la façon présentée ici. En effet, dans chacun, il y a des modalités et d'éventuels sous-scénarios. D'ailleurs, en réalité, le Burundi peut évoluer d'un scénario à un autre, en fonction de l'évolution des rapports de forces, des stratégies des leaders politiques, du positionnement de partenaires internationaux, etc.

Dans un premier scénario, des élections libres et régulières⁶ sont tenues dans les délais prévus. À l'instar de l'expérience des élections de 2005, la CENI fait preuve d'un esprit d'indépendance et bénéficie d'une grande autorité morale auprès des partis politiques, des médias, des églises et de la société civile. Pour surmonter leurs désaccords par rapport à certains aspects politiques et opérationnels qui restent à régler (y compris d'éventuels amendements du Code électoral, l'encadrement sécuritaire des élections par les autorités locales, le financement des campagnes électorales, etc.), les partis politiques optent pour la voie du dialogue. Plusieurs partis trouvent un accord sur base d'un programme commun et se présentent aux élections sous forme d'alliance. Dans les médias, une grande attention est donnée aux programmes des différents partis ou alliances. À part quelques incidents locaux et exceptionnels, les élections se tiennent dans un contexte non-violent et un climat de transparence. Les observateurs nationaux et internationaux donnent une évaluation positive de la situation et considèrent que le résultat du scrutin reflète la volonté des électeurs de façon équitable. Les résultats sont acceptés et respectés par tous les partis politiques. La remise et reprise entre anciens et nouveaux mandataires aux différents niveaux s'effectue dans un esprit de dialogue et de coopération.

Dans un deuxième scénario, la campagne électorale est d'abord caractérisée par davantage de tensions entre leaders politiques. Le 'parti au pouvoir' CNDD-FDD se considère comme politiquement menacé et pris en otage par les 'partis d'opposition'.⁷ Il retrouve son unité autour de son candidat aux élections présidentielles et le groupe de généraux au sommet du parti. Non seulement dans la capitale (où c'est le plus visible aux yeux de la communauté internationale) mais également à l'intérieur du pays, des leaders et membres des partis d'opposition sont intimidés, menacés, arrêtés ou autrement mis sous pression. Les unités locales de la centrale des jeunes du parti et de la police

⁶ Pour une définition et des critères, voir, entre autres, GOODWIN-GILL, G., *Élections libres et régulières. Nouvelle édition augmentée*, Genève, Union Interparlementaire, 2006.

⁷ Les termes « partis au pouvoir » et « partis d'opposition » sont généralement utilisés au Burundi, même si – conformément à la Constitution qui prévoit une grande coalition entre les partis ayant obtenu plus d'un vingtième des votes (art. 129) – le gouvernement est actuellement composé de trois partis, dont le Frodebu et l'Uprona qui se profilent en tant que partis d'opposition (malgré la disposition tenue dans l'article 173 de la Constitution : « *Un parti politique disposant de membre au Gouvernement ne peut se réclamer de l'opposition.* »).

sont au service du parti qui, petit à petit, met en œuvre son plan d'encadrement de la campagne électorale. Toute organisation non gouvernementale qui s'exprime de façon critique sur des violations des droits de l'homme, des cas de corruption et autres dossiers qui gênent les tenants du pouvoir se voit harcelée. Les médias finissent pas s'autocensurer, certains journalistes et activistes des droits de l'homme quittent le pays. Certains membres de la CENI qui ont un comportement 'trop' indépendant se sentent obligés de démissionner. Notamment dans les provinces, communes et quartiers les moins contrôlés par le parti CNDD-FDD, la violence d'État est instrumentalisée à des fins électorales du parti. Certains partis d'opposition appellent à un boycott des élections. Les jours d'élections, les Burundais se considèrent comme obligés de voter pour le parti dominant. Là où les résultats du scrutin ne conviennent pas au parti dominant, les résultats sont 'adaptés'. Malgré leurs préoccupations face au climat préélectoral de plus en plus autoritaire, les partenaires internationaux du Burundi se désistent d'une condamnation politique trop sévère, acceptent les résultats des élections et se réjouissent de la fin des confrontations violentes.

Dans un troisième scénario, le CNDD-FDD ainsi que plusieurs autres partis souffrent de davantage de divisions internes. Cette tendance se manifeste notamment à l'occasion de la confection des listes. Des mécontents – qui risquent d'être mal placés sur le bulletin de vote – quittent leur parti, en rejoignent un autre ou mettent en place un nouveau parti ou une aile dite 'véritable'. Toute tentative de dialogue – au sein des partis ou entre partis – échoue et de nombreuses questions demeurent à être tranchées. La CENI devient de plus en plus contestée et perd son autorité morale. Petit à petit, il devient clair que le CNDD-FDD n'a pas le monopole de la violence. Des partis de l'opposition s'apprêtent à jouer la carte de la violence : l'Uprona en (ré)activant ses liens au sein des ex-FAB, l'UPD en mobilisant les policiers et administrateurs locaux restés loyaux à Hussein Radjabu, le Frodebu en renforçant les rangs de sa ligue de jeunes par le recrutement de démobilisés déçus, le FNL en allant puiser dans ses caches d'armes non rendues, etcetera. La tension politique se généralise et se traduit progressivement en actes de violence. Le chaos s'installe. Une violence initialement instrumentalisée à des fins politiques devient de plus en plus 'anonyme', incontrôlable et purement criminelle. Certains leaders politiques jouent avec l'idée de réveiller les vieux démons et d'ethnicher leur discours politique. Dans ce scénario, les élections peuvent avoir lieu, mais dans un climat très violent, ou bien elles peuvent être reportées *sine die* car pratiquement impossibles à organiser, ou bien le Président peut proclamer l'état d'exception (conformément à l'article 115 de la Constitution) afin de reprendre le contrôle des leviers du pouvoir, de restaurer la stabilité à court terme, de mettre un terme à la violence anarchique et ses conséquences désastreuses sur le plan humanitaire.

Chaque scénario contient sans aucun doute des éléments très peu probables et quelque peu fantaisistes. Mais aucun de ces scénarios – ou une

combinaison de certains éléments évoqués⁸ – ne semble exclu à priori. Dans ce qui suit, nous n’avons aucune ambition de prédire quel scénario se réalisera. Nous voulons simplement identifier quelques facteurs qui font croire soit que le dialogue prévaudra soit que la violence fera (ou fait déjà) partie de l’ensemble des stratégies électorales possibles.

3. FACTEURS FAVORABLES À L’UNE OU L’AUTRE VOIE

Dans les trois scénarios précités, seul le premier est totalement non violent. Les deuxième et troisième scénarios incluent un certain degré de violence. Il s’agit alors – dans le deuxième scénario – d’une violence politique ciblée, bien contrôlée et instrumentalisée (et ‘limitée’) aux besoins d’intimidation d’opposants politiques, de la société civile et des électeurs. Ou bien il s’agit – dans le troisième scénario – d’une violence généralisée, provenant de différents milieux politiques relativement diffus, plutôt anarchique et chaotique, avec des conséquences néfastes sur le plan humanitaire. En évoquant, ci-dessous, les facteurs qui s’inscrivent dans la voie de la violence, nous faisons donc référence aux deux scénarios caractérisés par une certaine violence (mais où l’intensité de celle-ci est nettement différente).

3.1. La voie du dialogue

La classe politique burundaise a, à maintes reprises, été capable de résoudre des problèmes politiques à travers le compromis et le dialogue. Dans un pays qui est parfois – et à juste titre – cité comme étant, sur le continent africain, l’exemple par excellence du modèle de partage de pouvoir consociatif⁹, ceci n’est même pas surprenant. Comme l’indique la littérature¹⁰,

⁸ Deux exemples – toujours sous forme de scénario hypothétique – peuvent illustrer la façon dont le Burundi pourrait éventuellement évoluer d’un scénario à l’autre. Au cas où, dans le premier scénario, le résultat du premier tour des élections présidentielles ne serait pas rassurant pour les tenants du pouvoir, les quinze jours entre le premier et le second tour suffiraient pour orienter la stratégie vers le deuxième scénario. Au cas où, dans le deuxième scénario, le CNDD-FDD gagne les élections à l’aide d’une approche autoritaire, il n’est pas exclu que la capitale Bujumbura devienne une poche de résistance et une source d’instabilité violente à long terme, auquel cas le Burundi pourrait évoluer, du moins localement, du deuxième au troisième scénario.

⁹ Pour une analyse du régime politique (au regard de ses fondements constitutionnels, son ensemble institutionnel et ses pratiques) à la lumière du modèle consociatif, voir LEMARCHAND, R., “Consociationalism and power sharing in Africa: Rwanda, Burundi and the Democratic Republic of Congo”, *African Affairs*, Vol. 106, No. 422, 2006, pp. 1-20 ; VANDEGINSTE, S., *Théorie Consociative et Partage du Pouvoir au Burundi*, Discussion Paper 2006/4, Institut de politique et de gestion du développement, Université d’Anvers, 2006 ; VANDEGINSTE, S., “Burundi : entre le modèle consociatif et sa mise en œuvre”, in *L’Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2007-2008*, Paris, L’Harmattan, 2008, pp. 55-75.

¹⁰ Voir notamment les travaux de LIJPHART, A., *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*, New Haven, Yale University Press, 1977 ; et *Thinking about Democracy. Power sharing and majority rule in theory and practice*, London, Routledge, 2008. En français, voir LIJPHART, A., “Changement et continuité dans la théorie consociative”, *Revue internationale de politique comparée*, 1997, Vol. 4, N° 3, pp. 679-697.

non seulement la mise en place d'un système consociatif, mais également son maintien dépend, en premier lieu, de la volonté des élites politiques de se concerter, de chercher des compromis et des arrangements, parfois à travers des discussions un peu nébuleuses et des processus peu transparents mais qui finissent par être acceptés par les acteurs concernés. Illustrons ceci à l'aide de quelques développements récents et de quelques facteurs favorables à cette voie du dialogue.

3.1.1. Dans au moins deux dossiers qui, vers la fin de l'année 2008, s'avéraient extrêmement difficiles à traiter, voire totalement bloqués, une solution a tout de même été trouvée moyennant un dialogue : la mise en place d'une Commission électorale nationale indépendante (CENI) et l'agrément du dernier mouvement rebelle Palipehutu-FNL comme parti politique.

La création d'une CENI a fait l'objet du décret présidentiel du 18 juin 2008¹¹. Ce dernier a été revu à deux reprises, par le décret du 18 décembre 2008¹² et le décret du 20 février 2009¹³. La CENI, qui – contrairement à son prédécesseur en 2005 – exerce sa mission de façon permanente, est chargée d'organiser les élections au niveau national et à celui des communes et des collines et de veiller à ce que les élections soient libres, régulières et transparentes, y compris en assurant que les campagnes électorales ne se déroulent pas de manière à inciter à la violence ethnique ou toute autre manière contraire à la loi. Les missions de la CENI ne sont donc pas des moindres et toute la classe politique burundaise se souvient du rôle important qu'a joué la CENI en 2005. Celui qui réussit à contrôler la CENI dispose donc indiscutablement d'un levier important. Conformément à ses pouvoirs constitutionnels, le Président Nkurunziza avait proposé, début décembre 2008, une liste de cinq personnes¹⁴ fortement contestée par l'opposition. Etant donné que la nomination des membres de la CENI par décret nécessite l'approbation par l'Assemblée nationale et le Sénat à la majorité de trois quarts (art. 90 de la Constitution), les partis d'opposition ont manifesté leur désaccord et ont voulu renégocier aussi bien le décret concernant le fonctionnement de la CENI que la composition de celle-ci. Une fois de plus¹⁵, le parti CNDD-FDD se voyait pris

¹¹ Décret N° 100/108 du 18 juin 2008 portant création et organisation d'une Commission électorale nationale indépendante à caractère permanent, *B.O.B.*, N° 6/2008, 1^{er} juin 2008, p. 990.

¹² Décret N° 100/192 du 12 décembre 2008 portant création et organisation d'une Commission électorale nationale indépendante, *B.O.B.*, N° 12/2008, 12 décembre 2008, p. 1969.

¹³ Le décret N° 100/22 du 20 février 2009 a été complété par le décret N° 100/57 du 9 avril 2009 portant statut des membres de la Commission électorale nationale indépendante.

¹⁴ Il s'agissait de Clotilde Niragira (qui, à cet époque, était ministre de la Fonction publique, du Travail et de la Sécurité sociale et qui avait été membre de la CENI en 2005), Antoine Pierre Madaraga (Vicaire général à Ngozi), Élie Buconyori (Évêque de l'Église méthodiste), Sylvie Kinigi (ancien Premier ministre) et Didace Birabisha (Directeur de cabinet au ministère des Travaux publics).

¹⁵ Cela n'est en effet pas la première fois. Pour d'autres exemples, voir notre article dans l'Annuaire précédent (VANDEGINSTE, S., "Burundi: entre le modèle consociatif et sa mise en œuvre", in *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2007-2008*, Paris, L'Harmattan, 2008, pp. 55-75).

en otage par une opposition qu'il considérait intransigeante et irresponsable et le dossier a paru totalement bloqué pendant plusieurs mois. Le camp présidentiel a voulu faire le forcing en convoquant – conformément à l'article 174 de la Constitution – le parlement en session extraordinaire le 20 janvier 2009. Le quorum des deux tiers n'étant pas atteint, l'Assemblée nationale n'a pas pu délibérer. Au Sénat, la liste proposée par le Président de la République a été rejetée. Malgré la montée de la tension politique et à la surprise de plusieurs observateurs, une solution a pu être trouvée en environ trois semaines, suite à des rencontres entre ténors politiques qui se sont tenues dans une très grande discrétion et qui ont donné lieu à un arrangement dont nous ignorons les éléments. Le 13 février, les cinq membres¹⁶ de la CENI ont été nommés, pour une période de trois ans¹⁷ renouvelable. Ils ont prêté serment le 8 avril 2009. Même s'il est bien sûr prématuré de vouloir évaluer si la CENI pourra fonctionner en toute indépendance¹⁸, il est clair qu'un obstacle majeur a été levé.

Après la signature de l'Accord global de Cessez-le-feu du 7 septembre 2006 (précédé par l'Accord de principes de Dar Es Salaam en vue de la réalisation de la paix, de la sécurité et de la stabilité durables au Burundi du 18 juin 2006) entre le gouvernement et le mouvement Palipehutu-FNL, leur mise en œuvre a piétiné pendant plusieurs mois. En avril 2008, on pouvait même croire à un échec total du processus de paix, quand de nouveaux affrontements armés ont eu lieu aux alentours de Bujumbura. Même si la force militaire du mouvement rebelle n'était plus très impressionnante, cette attaque illustre bien sa capacité de nuisance. Puis, en un délai d'environ un an, de nombreux obstacles (parfois réels, parfois avancés comme un prétexte) ont été levés. Nous les parcourons très brièvement.

(i) La question de l'immunité provisoire, considérée comme défailante par le leadership du mouvement rebelle, n'a pas du tout été résolue sur le plan

¹⁶ Il s'agit de Pierre Claver Ndayicariye (consultant indépendant, ancien ministre), Marguerite Bukuru (fonctionnaire des Nations unies, ancien ministre), Adelaïde Ndayirorere (cadre à la Banque centrale du Burundi), Prosper Ntahorwamiye (chef de cabinet du ministre chargé des Droits de l'homme) et Julius Bucumi (substitut général près le Parquet général de la République).

¹⁷ Art. 19 du décret du 20 février 2009. Dans le décret du 12 décembre 2008, il était prévu un mandat de deux ans renouvelable.

¹⁸ Des craintes ont notamment été exprimées par rapport à l'article 22, alinéa premier, où il est stipulé que « *Toute personne physique ou morale peut saisir la Commission pour tout acte posé par un membre de la Commission qui serait de nature à perturber la bonne marche des élections. La Commission traite le dossier et le transmet au Président de la République pour une décision* ». Même si cette disposition reste quelque peu énigmatique et accorde un pouvoir non négligeable à l'actuel Président de la République – qui, malgré un obstacle juridique par rapport à la légalité de son éventuelle candidature dans la loi électorale burundaise actuelle, pourrait bien présenter sa candidature pour les élections présidentielles –, il suffit de comparer cette disposition à la formulation de celle tenue dans l'ancien article 21 du décret du 12 décembre 2008 pour comprendre que l'accord politique a limité les prérogatives du Président dans cette matière (« *Pour tout membre de la Commission poursuivi pour acte d'improbité ou accusé de tout acte de nature à perturber la bonne marche des élections, le Président de la République prend une décision de suspension par mesure d'ordre et procède à son remplacement suivant la procédure prévue à l'article 6 du présent décret* »).

juridique.¹⁹ Mais politiquement, des garanties semblent avoir été données (et considérées comme satisfaisantes) selon lesquelles les ténors du Palipehutu-FNL ne seraient pas traduits en justice.

(ii) Dans l'Accord global de Cessez-le-feu, il était prévu que les prisonniers dits politiques et les prisonniers de guerre du mouvement rebelle seraient libérés. Après une confirmation de cet élément de l'accord par une déclaration politique en date du 4 décembre 2008²⁰, un décret présidentiel et une ordonnance ministérielle du 31 décembre 2008²¹ l'ont mis en œuvre. Même si, en réalité, le nombre de prisonniers adhérents aux FNL effectivement libérés est probablement inférieur à ce qui était convenu en décembre²², ce deuxième obstacle a également été levé.

(iii) Le désaccord par rapport au nombre de combattants armés FNL à démobiliser et à intégrer dans l'armée et la police semblait pendant très longtemps quasi insurmontable. La rébellion prétendait réunir environ 21.000 effectifs et exigeait l'intégration d'environ 10.000 membres de ses troupes dans l'armée ou la police. Avec un total de 27.000 soldats et de 16.000 policiers burundais²³, ceci était – politiquement, militairement et financièrement – clairement inacceptable. Le 8 avril 2009, on a convenu que 3.500 éléments seront intégrés dans les forces de défense et de sécurité (2.100 militaires et 1.400 policiers).²⁴

(iv) Le Palipehutu-FNL exigeait d'être agréé comme parti politique sans devoir changer son nom, malgré une disposition constitutionnelle qui – selon une interprétation généralement partagée – s'y opposait.²⁵ Le 9 janvier

¹⁹ Voir, plus en détail, VANDEGINSTE, S., "Immunité provisoire et blocage des négociations entre le gouvernement du Burundi et le Palipehutu-FNL: une analyse juridique", in *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2008-2009*, Paris, L'Harmattan, 2008, pp. 77-91.

²⁰ *Déclaration du sommet des chefs d'État et de gouvernements de l'initiative régionale sur le processus de paix au Burundi*, Bujumbura, 4 décembre 2008.

²¹ *Décret N° 100/210 du 31 décembre 2008 portant immunité provisoire des prisonniers politiques et de guerre du mouvement Palipehutu-FNL détenus dans les établissements pénitentiaires de la République du Burundi*, B.O.B., N° 12bis/2008, 1 décembre 2008, p. 2138 ; *Ordonnance ministérielle N° 550/1411 du 31 décembre 2008 portant libération des prisonniers politiques et de guerre du Palipehutu-FNL détenus dans les établissements pénitentiaires de la République du Burundi*, B.O.B., N° 12bis/2008, 1 décembre 2008, p. 2142.

²² Initialement, 1.139 bénéficiaires supposés de l'immunité provisoire avaient été identifiés par le Palipehutu-FNL. Le Mécanisme conjoint de vérification et de suivi (MCVS) avait identifié 602 prisonniers, dont 442 remplissaient les conditions de mise en liberté. L'ordonnance ministérielle a repris 247 personnes et, en réalité, en date du 6 janvier 2009, 117 'seulement' avaient été libérés. Même si cela pouvait, théoriquement, constituer un argument pour le FNL au cas où ce dernier voulait retarder le processus de paix, il n'est plus du tout invoqué. Le 13 mai 2009, le ministre de la Justice a annoncé la mise en liberté de 203 prisonniers membres du FNL.

²³ Estimation des effectifs en début 2009, dont environ 3.000 restaient à être démobilisés suite à un accord entre le gouvernement et la Banque mondiale.

²⁴ *Déclaration du Directoire politique du processus de paix au Burundi sur le processus de mise en œuvre des décisions conjointes prises à Pretoria le 8 avril 2009*, Bujumbura, 16 avril 2009.

²⁵ « Les partis politiques, dans leur organisation et leur fonctionnement, doivent répondre aux principes démocratiques. Ils doivent être ouverts à tous les Burundais et leur caractère national doit également être reflété au niveau de leur direction. Ils ne peuvent prôner la violence,

2009, le Palipehutu-FNL a changé son nom en FNL. Le 22 avril 2009, le FNL a été agréé comme parti politique, quelques jours après que son président Agathon Rwasa rende publiquement son arme.²⁶

(v) En juillet 2008, le FNL avait déclaré qu'il exigeait la moitié des postes politiques civils, militaires et diplomatiques de hautrang.²⁷ Suite à l'accord avec le gouvernement du 4 décembre 2008, 33 postes ont été offerts au FNL (mais ce dernier les refusa).²⁸ La déclaration du Directoire politique du 16 avril 2009 stipulait que le gouvernement s'engageait à « accélérer les nominations aux 33 postes prévus pour les responsables civils du FNL ». Une fois de plus, ce qui constituait un obstacle de longue date ne l'est plus.

(vi) Signalons, finalement, un exemple remarquable de l'esprit de 'pacification politico-ethnique' qui prévaut au Burundi : depuis le mois de février 2009, un programme de formation est offert aux cadres du FNL à l'Université du Burundi.

3.1.2. Il est important de souligner que parfois la volonté de dialoguer a été 'nourrie' par des pressions de la part de tiers, notamment l'ensemble des diplomates accrédités à Bujumbura et la médiation sud-africaine. Ces deux dossiers démontrent d'ailleurs à quel point une pression diplomatique harmonisée et conjointe peut avoir un effet sur le comportement des acteurs politiques burundais. Ceci constitue un deuxième facteur favorable au dialogue. Même si une position réellement commune de la part des partenaires internationaux du Burundi (non seulement sur le plan des principes mais aussi d'une mise en œuvre de façon coordonnée) n'est pas toujours évidente, les enjeux et intérêts individuels de ces quelques pays (déjà peu nombreux) sont – comparés à ce qui vaut pour les pays voisins – relativement moins importants et moins opposés.

l'exclusion et la haine sous toutes leurs formes, notamment celles basées sur l'appartenance ethnique, régionale, religieuse ou de genre » (art. 78 de la Constitution).

²⁶ Avec l'agrément du FNL, le nombre de partis politiques burundais s'élève à 41. Même si en réalité la désintégration du paysage politique est moins dramatique qu'elle ne semble à première vue, une dizaine de partis (le CNDD-FDD, le Frodebu, l'Uprona, le Frodebu Nyakuri, le MRC et le CNDD actuellement représentés au parlement, ainsi que le FNL, l'UPD (Union pour la paix et la démocratie), l'ADR (Alliance démocratique pour le renouveau) et le MSD (Mouvement pour la solidarité et la démocratie) – qui attend toujours son agrément) ont certainement l'ambition d'avoir des élus au niveau national après les élections de 2010. Eu égard aux développements dans d'autres pays qui connaissent un système consociatif, cette fragmentation n'est certainement pas favorable au consensus entre élites politiques.

²⁷ NATIONS UNIES, CONSEIL DE SÉCURITÉ, *Quatrième rapport du Secrétaire général sur le Bureau intégré des Nations Unies au Burundi*, S/2008/745, 28 novembre 2008, para. 6.

²⁸ Il s'agissait, entre autres, de 2 postes de gouverneurs, 2 ambassadeurs, 8 cadres de direction dans des sociétés para-étatiques et d'une douzaine de postes de conseillers de haut rang. Dans la Déclaration du Directoire politique du 16 avril 2009, il est stipulé que le Gouvernement doit « accélérer également les nominations aux 33 postes prévus pour les responsables civils du FNL, processus qui est actuellement mené par un comité conjoint de haut niveau mis en place par le Président Nkurunziza et Monsieur Rwasa » (pp. 1-2).

3.1.3. Les principaux partis (notamment le CNDD-FDD, le Frodebu et l'Uprona, mais aussi, plus récemment agréé, le FNL) ne sont pas des monolithes. Comme l'ont démontré les deux dossiers susmentionnés, les ailes modérées (c'est-à-dire favorables au dialogue) au sein des partis ne sont pas du tout négligeables, même si la transformation de tout mouvement rebelle en parti politique est un processus très délicat sur le plan interne du parti²⁹ et que, logiquement, le poids des ailes plus intransigeantes (souvent plutôt militaires et moins civiles) reste très important. Cela vaut également pour les partis CNDD-FDD et FNL. Les modérés au sein de ces partis – suffisamment bien connus par le milieu diplomatique à Bujumbura – constituent donc des alliés importants pour les partenaires internationaux qui favorisent le dialogue.

3.1.4. En février 2008 a été lancé, au Palais des congrès de Kigobe, le projet « Appui à la mise en place et fonctionnement des cadres de dialogue et de concertation entre les partenaires internationaux ». ³⁰ Ce projet bénéficie d'un financement du PNUD et du Fonds des Nations unies pour la consolidation de la paix. Au sein de ce projet, plusieurs composantes sont prévues, visant à favoriser le dialogue, entre autres, entre parlementaires, entre partis politiques et avec la société civile et les médias. Considérés comme budgétivores et inefficaces par de nombreux observateurs et participants³¹ – et parfois appelé « Dialogue des cadres » – ce projet a au moins le grand mérite de créer un forum de dialogue quasi permanent, ce qui renforce la position de ceux qui au sein des différents partis veulent entrer en dialogue avec leurs adversaires politiques. Les cadres de dialogue permettent, entre autres, d'aborder – en dehors de l'éventuel travail législatif et les délibérations y relatives au parlement – tout un ensemble de questions relatives à la préparation et à l'organisation des élections de 2010.³² À cela, il faut ajouter la liberté d'expression dont se servent les associations de la société civile et les médias. Ces derniers constituent un forum de dialogue en soi.

3.1.5. Eu égard à la littérature consociative, le cas du Burundi est caractérisé par une contrainte majeure : un clivage segmentaire qui – sans vouloir nier ou sous-estimer les identités twa et ganwa – est principalement bipolaire et qui oppose une majorité démographique hutu et une minorité démographique

²⁹ Pour le cas du CNDD-FDD, voir l'analyse 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.

³⁰ Pour une présentation du projet, voir <http://www.burundi-dialogue.org/>.

³¹ Voir, entre autres, "Dialogue national. L'opposition n'y croit pas, la société civile est mitigée", *Iwacu*, 15 août 2008, pp. 1-5.

³² En guise d'exemple, faisons référence à la « Deuxième phase du cadre de dialogue parlementaire sur le processus électoral », qui s'est tenue en avril-mai 2009 et qui portait entre autres sur le cadre juridique des élections, le rôle de la CENI, les rôles et responsabilités des pouvoirs publics, des partis politiques et des médias.

tutsi.³³ Néanmoins, il nous semble qu'au moins trois éléments permettent de croire à ce que ce handicap puisse être surmonté.

(i) Les solutions négociées à Arusha (et par la suite confirmées par l'Accord global de Cessez-le-feu avec le CNDD-FDD en novembre 2003 et incorporées dans la Constitution et autres textes juridiques) pour gérer le clivage Hutu / Tutsi (à l'aide de proportionnalité corrigée, quotas, majorités qualifiées, l'institution des vice-présidences, etc.) ont donné lieu à une désescalade du conflit politique sur le plan ethnique³⁴ et ne semblent plus – du moins à court terme, avant les élections³⁵ – être remises en question, malgré des annonces faites auparavant par le leadership du parti CNDD-FDD selon lesquelles la Constitution est à revoir³⁶, y compris par rapport à ses caractéristiques consociatives.

(ii) Le clivage ethnique bipolaire a été 'neutralisé' en partie en l'intégrant au sein des partis politiques. Au niveau de leur direction et sur leurs listes électorales³⁷, les partis sont obligés – et, chose remarquable, cette obligation semble bien respectée – de refléter 'les diverses composantes' de la société burundaise.³⁸

(iii) Il y a d'importants clivages entrecroisés (*crosscutting cleavages*), notamment de nature régionale. Les segments ethniques et régionaux (et les

³³ Selon Lijphart « *la situation la plus favorable est celle où tous les segments sont minoritaires et sont à peu près égaux au niveau économique* » (LIJPHART, A., "Changement et continuité dans la théorie consociative", *Revue internationale de politique comparée*, 1997, Vol. 4, N° 3, p. 684).

³⁴ Le Centre d'Alerte et de Prévention des Conflits (CENAP) confirme que « *les fondements interethniques du conflit ont perdu de plus en plus de leur pertinence. À la place, des rivalités intra-ethniques ont pris le relais à l'intérieur même des 'familles politico-ethniques'* » tout en ajoutant que « *le problème n'a pas totalement disparu dans le pays (...) c'est surtout dans les espaces de balkanisation comme les sites des déplacés ou des rapatriés que les ressentiments ethniques sont encore les plus vivaces* » (CENAP, *Défis à la paix durable. Autoportraits du Burundi*, Bujumbura, novembre 2008, p. 14).

³⁵ À l'occasion de la renégociation de la composition de la CENI, un accord aurait été conclu (et confirmé par écrit) selon lequel les garanties constitutionnelles au bénéfice de la minorité tutsi ne seraient pas remises en question avant les élections de 2010. Il est clair qu'une remise en question de cet accord aurait des effets potentiellement déstabilisateurs très importants. Il s'agit donc d'une matière à observer de près.

³⁶ Voir des exemples dans VANDEGINSTE, S., "Burundi: entre le modèle consociatif et sa mise en œuvre", in *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2007-2008*, Paris, L'Harmattan, 2008, p. 71.

³⁷ Par rapport aux élections des députés, la Constitution stipule que « *Pour trois candidats inscrits à la suite sur une liste, deux seulement peuvent appartenir au même groupe ethnique* » (art. 168).

³⁸ Pour éviter tout malentendu, cela ne veut nullement dire que des motivations ethniques ne seront plus pertinentes pour expliquer le comportement du corps électoral burundais. À ce propos, il serait très intéressant de mettre à jour l'étude très intéressante du Professeur Julien Nimubona effectuée à la veille des élections de 2005 afin d'évaluer, cinq ans plus tard, l'évolution du poids électoral de l'élément ethnique au Burundi. En 2005, Nimubona concluait (et, d'un ton assez critique vis-à-vis de l'institutionnalisation de l'ethnique dans l'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi du 28 août 2000, prédisait) que « *Les perceptions ethniques sont denses et vont marquer le processus électoral en cours, et même ceux qui suivront plus tard* » (NIMUBONA, J., *La perception de l'identité ethnique dans le processus électoral au Burundi. Rapport final*, Bujumbura, L.D.G.L., 2005, p. 57).

oppositions qu'ils entraînent sur le plan politique) sont composés différemment. Faisons référence, par exemple, à l'entourage du Président Nkurunziza : une bonne partie de ses conseillers sont des Tutsi, mais (quasi) tous proviennent d'autres provinces que de Bururi. Autre exemple : les assises régionales du parti MRC se trouvent dans la province de Mwaro, ce qui fait qu'une fusion des partis dits tutsi (MRC et Uprona, d'ailleurs divisé lui-même) est très peu probable. Troisième exemple : l'homme fort du parti CNDD, Léonard Nyangoma, est hutu et très populaire dans la province de Bururi, pourtant très souvent associé à l'ancien régime Uprona des présidents Micombero, Bagaza et Buyoya.³⁹

3.1.6. La voie du dialogue peut plus facilement donner lieu à une situation 'win win' que la voie de la violence (surtout s'il s'agit d'une violence de longue durée et difficilement contrôlable). Par conséquent, même pour ceux qui parmi les leaders politiques sont inspirés par des mobiles uniquement néo-patrimoniaux et financiers (voir ci-dessous), il est très probablement avantageux d'éviter la violence qui risque de donner lieu à de l'instabilité. Cette dernière devrait logiquement avoir des conséquences négatives sur l'aide internationale accordée par les partenaires du Burundi et, par conséquent, sur les budgets à gérer, les contrats à accorder, les emplois et les salaires à distribuer, les missions et les *per diem* à encaisser, etc., par les élites politiques. Les partenaires internationaux du Burundi disposent donc – du moins théoriquement⁴⁰ – d'une carotte qui peut servir de bâton vis-à-vis de ceux qui seraient tentés par la voie de la violence.

3.2. La voie de la violence

Malgré les facteurs susmentionnés qui permettent de croire que le dialogue prévaudra, d'autres éléments suggèrent que la voie de la violence n'est pas du tout à exclure. Il s'agit de facteurs structurels et conjoncturels, dont la combinaison peut mener à une situation porteuse des germes d'une violence électorale.

3.2.1. Une alternance pacifique du pouvoir à travers des élections libres et régulières en 2010 constituerait une première dans l'histoire du Burundi. Un appel à la violence serait, eu égard au contexte historique, plutôt 'normal'. Le Burundi connaît en effet une longue tradition d'accès au pouvoir par la force. La légitimité des urnes comme porte d'entrée à l'exercice et au maintien du pouvoir politique n'est donc pas encore fortement enracinée dans la vie politique burundaise. Depuis l'indépendance en 1962, tout changement de

³⁹ Des quatre députés du CNDD élus en 2005, trois proviennent de la province de Bururi.

⁴⁰ En réalité, des partenaires internationaux de pays qui souffrent d'un conflit violent ou qui viennent d'en sortir ont parfois tendance à offrir un meilleur traitement aux élites politiques qui se sont servis de la violence qu'aux opposants non armés. L'effet de démonstration de cette politique semble plutôt encourager les opposants à se servir de la violence armée.

régime politique – et toute tentative échouée – est allé de pair avec une certaine violence, parfois à une échelle très réduite, parfois avec des pertes en vie humaine innombrables. En 1966, 1976 et 1987, un coup d'État a été la modalité du changement de régime politique. Ce qui semble – à première vue – avoir été deux exceptions ne le sont pas du tout à y regarder de plus près. Premièrement, le résultat du scrutin de juin 1993, qui semblait couronner un processus de libéralisation politique exemplaire pour le continent africain, n'a tenu que quelque 4 mois. Deuxièmement, les élections de 2005 sont intervenues à un moment où le Burundi vivait, depuis plusieurs années, une situation de tutelle internationale (notamment régionale) *de facto*. Selon plusieurs observateurs, le choix auquel les Burundi étaient confrontés était entre un retour à la guerre civile et un vote pour le parti CNDD-FDD, c'est-à-dire l'ancien mouvement rebelle à peine transformé en parti politique qui était politiquement et militairement le plus présent parmi la population. La victoire du parti Frodebu dans la province de Bujumbura rural lors des élections de 2005⁴¹ fut l'exception qui confirmait la règle : la province étant sous contrôle du mouvement rebelle FNL, ce dernier aurait invité les gens à voter pour la liste Frodebu. (Cet antécédent ayant été couronné de succès, il n'est d'ailleurs nullement exclu qu'une alliance préélectorale entre FNL et Frodebu se reproduise, cette fois à l'échelle nationale.)

3.2.2. L'exercice du pouvoir politique au Burundi étant typiquement néopatrimonial, les enjeux des élections sont tels que personne ne peut se permettre de les perdre. L'exercice du pouvoir politique constitue une garantie – bien que d'une durée toujours incertaine – d'avantages matériels pour les élites politiques et leurs 'clients', sous forme d'emplois, de contrats, d'investissements dans la région d'origine, de bourses, de crédits bancaires, de maisons, de véhicules, etcetera. Ceci se manifeste, entre autres, par un manque de démarcation entre, d'un côté, les ressources de l'État et ceux du parti, et, d'un autre côté, les ressources du parti et du leader politique individuel. Ne fut-ce que par un simple manque d'alternatives – le secteur privé indépendant étant très limité – une vie aisée et 'moderne' sans le moindre accès à des réseaux politiques est très peu probable. À cela s'ajoute un nombre croissant de dossiers de malversations économiques et financières qui ont permis à des leaders de s'enrichir mais qui – autre côté de la médaille – constituent une épée de Damoclès, et pas seulement sur le plan matériel. Il est généralement admis que l'exercice du pouvoir judiciaire est soumis à un contrôle par l'exécutif⁴².

⁴¹ En 2005, huit députés ont été élus pour la province de Bujumbura rural, dont cinq étaient Frodebu, deux CNDD-FDD et un Uprona.

⁴² Ce diagnostic est confirmé par de nombreuses évaluations concernant l'appareil judiciaire burundais (pour un aperçu, voir VANDEGINSTE, S., *Law as a source and instrument of transitional justice in Burundi*, Université d'Anvers, 2009, pp. 326-328). Entre autres, le Comité contre la torture des Nations unies se disait « préoccupé par la situation de dépendance de fait du pouvoir judiciaire au pouvoir exécutif » (NATIONS UNIES, COMITÉ CONTRE LA TORTURE, *Conclusions et recommandations du Comité contre la torture*, CAT/C/BDI/CO/1, 15 février 2007, para. 12).

Contrôler le pouvoir exécutif offre donc, en même temps, une protection contre des poursuites judiciaires (justifiées par les crimes économiques et financiers commis ou, tout simplement, instrumentalisées par des adversaires politiques revanchards). À cela s'ajoute également le dossier de la justice transitionnelle pour les (anciens et/ou actuels) tenants du pouvoir qui portent une certaine responsabilité politique – et a fortiori pénale – dans les violations massives des droits de l'homme commises dans le passé. La peur d'une justice transitionnelle indépendante qui explique le piétinement⁴³ dans la mise en place d'une Commission Vérité et Réconciliation et d'un Tribunal spécial est sans doute comparable à la peur de certaines élites politiques vis-à-vis d'élections qui les écarteraient de la scène politique. Pour éviter un tel scénario, la voie de la violence peut bien sembler attrayante.

3.2.3. Plusieurs indices – parfois difficiles à évaluer pris isolément mais tout de même révélateurs dans leur ensemble – montrent que l'option violente n'est plus qu'une simple hypothèse mais qu'elle est bel et bien prise au sérieux par certains acteurs. Signalons quelques développements généralement perçus sous cet angle (sans toutefois pouvoir les analyser plus en détail dans le cadre de cet article).

(i) Au début avril 2009, M. Ernest Manirumva, vice-président de l'Observatoire de lutte contre la corruption et les malversations économiques (Olucome) a été assassiné. L'Olucome – y compris à travers son président – a d'ailleurs été la cible d'intimidations et de menaces à plusieurs reprises. Aussi longtemps que les enquêtes judiciaires n'auront pas jeté la lumière sur cet assassinat, de nombreux activistes de la société civile y voient – pour le moins – un message d'intimidation leur adressé.

(ii) En 2008 et début 2009 la détention préventive d'une durée (au moins à première vue) excessive a été utilisée contre un opposant politique (Alexis Sinduhije), un journaliste (Jean-Claude Kavumbagu) et un syndicaliste (Juvénal Rududura), pour ne citer que les plus connus. Plus généralement, si le 'besoin' se fait ressentir, des arrestations arbitraires et sans contrôle judiciaire indépendant constituent un instrument de violence facilement utilisable à l'intérieur du pays par des autorités locales (administratives et policières).

(iii) Des dissidents politiques au sein du parti CNDD-FDD ont été 'démis' de leurs fonctions à l'Assemblée nationale⁴⁴, certains d'entre eux ont

⁴³ Il est d'ailleurs clair – mais jamais confirmé à haute voix – que la communauté internationale a décidé de ne pas agir de façon précipitée dans le dossier de la justice transitionnelle qui risque de nuire aux intérêts de trop de leaders politiques et, par conséquent, de déstabiliser l'acquis actuel. Malgré la résolution du Conseil de Sécurité des Nations unies du 20 juin 2005 qui recommande des négociations entre le Secrétaire général et le gouvernement du Burundi quant à la mise en place d'une Commission Vérité et Réconciliation et d'un Tribunal spécial (ce qui fait également partie du mandat du BINUB), on est depuis plusieurs mois confronté à un gouvernement qui fait semblant de négocier et une communauté internationale qui fait semblant de le croire.

⁴⁴ Voir notre commentaire "Pouvoir et droit au Burundi: un commentaire (principalement) juridique sur l'arrêt du 5 juin 2008 de la Cour constitutionnelle dans l'affaire RCCD 213", *Dialogue*, N° 243, 2008, pp. 45-65.

quitté le pays tandis que d'autres ont été arrêtés. Ceci a créé une atmosphère dans laquelle des dissensions politiques pourraient s'exprimer par des voies 'alternatives', c'est-à-dire autres que pacifiques.

(iv) En début mai 2009, le président du Frodebu, Léonce Ngendakumana, a accusé le parti CNDD-FDD d'avoir créé une milice dite *Imbonerakure* (autour de la ligue des jeunes du parti)⁴⁵, tandis que le parti Frodebu lui-même a été accusé d'enrôler des jeunes démobilisés déçus vivant dans les quartiers périphériques de Bujumbura afin de 'sécuriser' (mais à quelle fin ?) les élections. En soi, ni les activités de sport d'une centrale de jeunes, ni le recrutement massif de nouveaux membres parmi la jeunesse urbaine, ne constituent une action illégitime ou illégale. Toutefois, un parti politique qui, à un moment donné, décide (ou se considère 'obligé') de jouer la carte de la violence, pourra s'en servir.

(v) Peut-on croire que, en 2010, les 3.500 hommes du FNL seront devenus des soldats et policiers obéissant à leurs nouveaux supérieurs ou constitueront-ils une force rebelle (style 'cheval de Troie') facilement récupérable par une aile radicale du leadership FNL si jamais les élections 'tournent mal' ? Plus généralement, tout développement qui mettrait en danger la stabilité et l'équilibre au sein de la FDN – pilier de la relative stabilité au Burundi – constituerait un facteur de risque majeur.⁴⁶

(vi) On ne peut exclure que le parti UPD, généralement considéré comme un réservoir qui regroupe des mécontents du CNDD-FDD restés loyaux à l'ancien président du parti Hussein Radjabu, fasse appel à des administrateurs locaux et à des unités de la police nationale, afin de s'imposer au moins dans certains quartiers de Bujumbura où il est déjà très visiblement implanté ainsi que dans la province de Muyinga. Une confrontation violente avec les adhérents du CNDD-FDD n'est alors pas exclue.

(vii) L'immense réservoir de pauvres – surtout des jeunes sinistrés par la guerre civile et sans réelles perspectives d'avenir – continue à croître, ce qui fait que les 'demandeurs' de violence (certains membres de l'élite politico-militaire) peuvent facilement s'acheter une 'offre' loyale de violence. Notamment les quelques milliers d'adhérents du FNL qui ne pourront pas

⁴⁵ Les accusations formulées lors de la conférence de presse du Frodebu n'ont pas été des moindres. Ngendakuma a notamment dénoncé que « *la machine politico-administrative du Parti Présidentiel se perd dans: des menaces politiques ; le refus d'un dialogue franc et sincère et des compromis ; l'ingérence de l'organisation et du fonctionnement des partis politiques ; la manipulation du processus électoral ; (...) des assassinats et des tueries sélectifs ; (...) le refus de procéder au désarmement de la population civile et des milices ; la politisation et l'instrumentalisation de la police nationale et du Service National des Renseignements* » (Conférence de presse organisée par l'Honorable Léonce Ngendakumana, président du Parti Sahwanya-Frodebu, Bujumbura, 5 mai 2009).

⁴⁶ Au moment d'écrire ces lignes, ni l'intégration imminente d'anciens combattants FNL ni le réaménagement du 9 avril 2009 (y compris le remplacement d'un Chef d'État-Major Général ex-FAB, le Général Samuel Gahiro, par un Chef d'État-Major Général ex-FDD, le Général Évariste Ndayishimiye) ne semblent créer beaucoup de remous.

bénéficiaire du processus de désarmement, démobilisation et réintégration constituent un facteur de risque indéniable.⁴⁷

(viii) Ajoutons, finalement, les (probablement très nombreuses) caches d'armes de la rébellion hutu qui s'ajoutent à la présence très élevée d'armes dites légères au sein de la population.

3.2.4. Pendant toute l'année 2008, le risque d'une véritable scission au sein du parti CNDD-FDD semblait de plus en plus imminent. Le congrès du parti qui s'est tenu à Kayanza – après avoir été reporté à deux reprises – au début avril 2009 semble avoir mis fin à cette tendance. Une scission aurait nécessairement eu des répercussions déstabilisatrices majeures à plusieurs niveaux, non seulement au sein du parti, mais inévitablement dans toutes les institutions de l'État. Ceci aurait logiquement rendu plus probable le troisième scénario susmentionné. En réalité, la lutte interne au parti – symbolisée à travers un dossier politiquement sensible car suscitant de vives protestations de la part des partenaires internationaux du Burundi⁴⁸ – s'est soldée par une victoire du Président Nkurunziza et son groupe de généraux alliés, dont les principaux ténors Guillaume-Alain Bunyonyi (Police nationale), Évariste Ndayishimiye (Force de défense nationale) et Adolphe Nshimirimana (Service national des renseignements) dirigent les trois corps de défense et de sécurité burundais. Il a été décidé qu'au lieu du bureau exécutif, il appartiendra au Comité des sages du parti, présidé par le Président Nkurunziza lui-même, de présenter le candidat du parti aux élections présidentielles. Puis, tout en reconduisant Jérémie Ngendakumana en tant que président du parti, un poste de secrétaire général (Gélase Ndabirabe) avec des pouvoirs étendus a été créé.⁴⁹ Cette (re)prise de contrôle par l'aile militaire du parti est probablement avantageuse pour la stabilité à court terme du pays en vue des élections de 2010, mais rend également plus probable le deuxième scénario (autoritaire) et la violence plutôt instrumentalisée et plus contrôlée y associée.

3.2.5. Le contexte régional et international constitue un autre facteur à mentionner ici. À plusieurs reprises, les éventuels « entrepreneurs de la violence » au Burundi ont pu s'inspirer d'exemples offerts par d'autres situations africaines récentes. Pour ceux qui préfèrent le deuxième scénario évoqué, il suffit de faire référence à l'exemple du Rwanda et ses processus électoraux récents. Loin d'être libres et régulières, ces élections ont été accueillies par la communauté internationale sans trop de critique.⁵⁰ Pour ceux

⁴⁷ Voir, i.a., IRIN, "Burundi: Dangerous demobilisation gaps", 29 avril 2009.

⁴⁸ Il s'agit de la pénalisation de l'homosexualité, insérée dans le nouveau Code pénal. Cette réforme pénale était proposée par l'entourage immédiat du Président, d'abord adoptée par l'Assemblée nationale mais rejetée par le Sénat, mais, finalement, confirmée par l'Assemblée nationale et promulguée par le Président le 24 avril 2009.

⁴⁹ Quand le Frodebu a accusé le CNDD-FDD de former une milice, c'est le secrétaire général (au lieu du président du parti) qui a réagi pour nier cette allégation.

⁵⁰ Voir également la chronique politique par Filip Reyntjens ailleurs dans cet *Annuaire*.

qui préfèrent le deuxième ou troisième scénario, il suffit de faire référence aux expériences récentes du Kenya (en décembre 2007) et du Zimbabwe (en mars et juin 2008). Dans les deux cas, un résultat électoral 'désagréable' a pu être renégocié – moyennant une campagne violente afin de s'imposer autour de la table des négociations – sous les auspices d'une médiation internationale. L'effet de démonstration que ces expériences pourraient avoir sur le cas du Burundi est évident. À signaler toutefois que, contrairement à la situation rwandaise, aucun acteur burundais ne semble avoir un monopole de violence armée, ce qui rend la situation potentiellement plus explosive et moins contrôlable qu'au Rwanda.

4. CONCLUSION

Depuis une vingtaine d'années, l'organisation d'élections est considérée comme une étape décisive dans la transition politique d'un pays, y compris pour mettre terme à un conflit violent. Appliqué au Burundi, cela signifie, entre autres, que l'échéancier des élections pousse des mouvements rebelles armés (le CNDD-FDD en 2005, le FNL actuellement) à se transformer en partis politiques. De plus, des élections libres et régulières constituent un indicateur de la légitimité (interne et externe) d'un régime politique et de la (consolidation de la) démocratisation d'un pays. Appliqué au Burundi, cela signifie, entre autres, que les élections créent l'occasion pour les médias et la société burundaise plus en général d'évaluer la performance des acteurs politiques et d'inciter les partis politiques à se donner une identité sur base d'un programme, au-delà des individus à leur tête. Dans quelle mesure ces avantages potentiels se réaliseront effectivement, est fort incertain. Très peu d'observateurs semblent croire que les élections de 2010 au Burundi donneront lieu à une meilleure qualité de gouvernance (moins de corruption, moins d'impunité, une meilleure protection des droits de l'homme, etc.).

Par contre, le cas du Burundi démontre que des élections n'entraînent pas seulement des bénéfices (potentiels et/ou effectivement réalisés), mais aussi des coûts. Comme ailleurs en Afrique, l'organisation des élections en 2010 au Burundi constitue un facteur de risque porteur de tensions et – potentiellement – de violence politique. Malgré l'effet modérateur du cadre constitutionnel burundais – basé sur un partage de pouvoir et garantissant un certain poids politique aux (grands) partis même s'ils perdent les élections – les enjeux du prochain processus électoral sont énormes pour les élites politiques burundaises. Qu'est-ce qui peut les inciter à opter pour la voie du dialogue et comment détecter (en temps utile) et décourager l'emploi de la voie de la violence ? Voilà le défi majeur auquel doit faire face le Burundi dans les mois à venir. Au-delà d'une assistance électorale logistique et financière et d'une mission d'observation au moment des élections, un monitoring intensif des développements politiques, militaires et sécuritaires dans les mois qui précèdent les élections nous semble indispensable. Dans ce chapitre, nous espérons avoir signalé quelques indicateurs qui peuvent inspirer les

observateurs (la société civile, les partenaires internationaux, etc.) qui jugeraient utile de mettre en place un tel 'baromètre électoral' du Burundi. Une analyse coût-bénéfice plus fondée des élections pourra alors faire l'objet d'une évaluation *post factum*.

Anvers, mai 2009