

CHRONIQUE POLITIQUE DU BURUNDI, 2010-2011

par Stef Vandeginste

Abstract

Political developments in Burundi in the year 2010 and early 2011 were largely dominated by the local, presidential and parliamentary elections and their aftermath. The elections gave rise to a consolidation of the political dominance of the CNDD-FDD. One may even interpret the outcome of the elections as a democratically legitimized return to single-party rule.

New legislation on the functioning of political parties may have a considerable impact on the political landscape in the near future. As one of the main objectives of his new government, President Nkurunziza announced a zero tolerance policy vis-à-vis corruption and embezzlement of public funds. At the time of writing, allegations of financial crimes committed by senior members of the dominant party leadership gave rise to considerable tensions with the CNDD-FDD.

Main coalition partner UPRONA, only recently reunified, also saw considerable internal dissidence on the rise. Most opposition parties joined an extra-parliamentary coalition group ADC-Ikibiri, the future of which remained very uncertain. Several opposition party leaders were in exile. There are strong allegations that FNL leader Agathon Rwasa – who went into hiding shortly after the local elections – was about to reorganise his rebel movement from his hide-out in Eastern DRC.

In particular around the time of the elections, tensions between the government and civil society (including the press) were on the rise. Legislation on the establishment of a national human rights commission was adopted in parliament and, for the first time, a national Ombudsman was appointed. It remains to be seen, however, to what extent these institutions can exert some control on the exercise of political power in what has now become a hegemonic electoral authoritarian regime.

1. INTRODUCTION

Les développements politiques de l'année 2010 et du premier trimestre de 2011 ont été profondément marqués par le marathon électoral qui s'est déroulé entre mai et septembre 2010. Les Burundais ont été appelés à voter, conformément aux délais prévus par la Constitution, à quatre différents niveaux. Les élections communales ont eu lieu le 24 mai, suivies par les élections présidentielles (le 28 juin), les élections législatives (le 23 juillet) et, finalement, les élections collinaires (le 7 septembre). Cette chronique a pour objet d'analyser le déroulement et les résultats des élections. Malgré les contestations mises en avant par la plupart des partis d'opposition, les élections ont reçu le feu vert et la sanction de légitimité externe – enjeu majeur du processus électoral – de la part de la communauté internationale. Nous verrons également dans quelle mesure le retour démocratique (ou en tout cas, légitimé par les urnes) d'un régime qu'on peut qualifier comme étant un autoritarisme électoral compétitif à un régime vraisemblablement de type autoritaire électoral hégémonique a influencé les premiers développements politiques post-

électorales.¹ Dans ce contexte, nous ferons attention aux nouvelles institutions mises en place à l'issue des élections et aux développements qui se sont produits au niveau des différents partis politiques. La sécurité et la stabilité – récemment acquises après la fin (provisoirement définitive ?) de la guerre civile par la mise en application de l'accord de paix entre le gouvernement du Président Nkurunziza et le dernier mouvement rebelle Palipehutu-FNL dirigé par son principal opposant Agathon Rwasa, et inévitablement mises sous pression dans un contexte électoral – n'ont pas été sérieusement remises en question au cours du processus électoral. Toutefois, l'absence d'une opposition parlementaire a donné lieu à une opposition en dehors des institutions qui pourrait bien s'investir dans une lutte armée afin de s'accorder, une fois de plus, une place autour de la table des négociations. Il reste à voir, au moment d'écrire ces lignes, si un éventuel nouveau mouvement rebelle en gestation pourrait se trouver des alliés – à première vue 'contra-naturels' – suite aux récentes dissensions au sein du principal parti CNDD-FDD après des accusations d'enrichissement personnel et de détournement de fonds publics. Les élections ont en tout cas confirmé le remarquable succès du Burundi en matière de pacification ethnique.

2. LE TRIOMPHE ÉLECTORAL DU PARTI CNDD-FDD

Comme nous l'avons évoqué dans l'*Annuaire* précédent², la phase pré-électorale avait été caractérisée par de graves mésententes entre le CNDD-FDD et ses partenaires de coalition, partis se réclamant en même temps de l'opposition : l'UPRONA et, surtout, le FRODEBU. Les désaccords – tous résolus moyennant un dialogue et suite à de fortes pressions de la part des représentants des partenaires internationaux du Burundi basés à Bujumbura – portaient notamment sur le rôle, le fonctionnement et la composition de la Commission Électorale Nationale Indépendante (CENI), commission permanente, et sur la suite des élections.

En ce qui concerne ce dernier élément, l'opposition avait l'impression d'avoir 'gagné la partie' en obtenant l'accord d'organiser d'abord les élections communales, avant les élections présidentielles. Les partis d'opposition avaient espéré pouvoir encourager un vote pour le changement en commençant par le niveau local, au lieu de courir le risque de voir le président sortant, perçu comme étant remarquablement proche de la population, plébiscité pour un nouveau mandat de cinq ans, ce qui aurait inévitablement déterminé le reste du marathon électoral.

¹ Dans un régime de type autoritaire électoral hégémonique, le contrôle de la scène politique par le parti dominant est tel que ce dernier ne court aucun risque de perdre les élections (formellement multipartites). Pour une analyse du rôle d'élections dans le cadre d'un processus de démocratisation ou d'autocratisation, voir LINDBERG, S., *Democratization by elections: a new mode of transition?*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2009.

² VANDEGINSTE, S., "Chronique politique du Burundi, 2009-2010", in *L'Afrique des grands lacs. Annuaire 2009-2010*, Paris, L'Harmattan, 2010, pp. 1-18.

2.1. Les élections communales

En réalité, les élections communales ont constitué un premier tour des élections présidentielles. Il est à noter que la campagne électorale a principalement été menée – dans leurs arrières-bases régionales respectives – par des personnalités politiques au niveau national. Le débat public pendant la campagne des élections communales n'avait rien à voir avec les questions liées à la performance des autorités communales depuis les élections de 2005, ni avec les programmes de développement communal pour le quinquennat suivant. En outre, la procédure électorale burundaise prévoit que les électeurs votent pour le parti de leur choix, et non en faveur de l'un ou l'autre candidat individuel.

Des 44 partis politiques agréés, 23 ont participé aux élections communales. Le tableau 1 donne un aperçu des résultats obtenus par les huit partis qui ont présenté des listes de candidats dans au moins 100 des 129 communes burundaises. À part le CNDD-FDD, il s'agissait du FRODEBU et de l'UPRONA, des FNL (parti issu du mouvement rebelle Palipehutu-FNL et dirigé par Agathon Rwasa), du MSD (parti récemment créé et dirigé par l'ancien journaliste de la RPA, Alexis Sinduhije), de l'UPD (composé de dissidents du CNDD-FDD autour de l'ancien homme fort Hussein Radjabu), du FRODEBU NYAKURI (composé de dissidents du FRODEBU et dirigé par Jean Minani) et du CNDD 'original' (créé en 1994 par Leonard Nyangoma, ancien membre et dirigeant du FRODEBU).

Tableau 1. Élections communales

Taux de participation : 90,6 %

PARTI	% DES VOTES	SIÈGES
CNDD-FDD	64,03	1203
FNL	14,15	291
UPRONA	6,25	152
FRODEBU	5,43	123
MSD	3,75	92
UPD	2,21	32
FRODEBU NYAKURI	1,36	8
CNDD	1,26	19

D'un côté, le tableau montre clairement le triomphe électoral du parti CNDD-FDD. De l'autre, comparé aux résultats des élections communales de 2005 (62,6 % des votes), le score obtenu par le parti n'est pas tellement surprenant. Ce qui avait changé – et ce qui explique sans doute en partie la réaction des partis d'opposition (voir infra) – c'étaient les attentes des autres partis.

Les résultats sur le plan national tels que représentés par le tableau masquent la diversité sur le plan régional. En effet, le CNDD-FDD obtient son score le plus élevé à Ngozi, province d'origine du Président Nkurunziza. Partout ailleurs, il obtient une majorité absolue des votes, à l'exception de trois provinces. Dans Bujumbura mairie, le CNDD-FDD obtient 28,2 % des votes, battant de justesse le FNL (25,9 %) suivi par le MSD (18,2 %) et l'UPRONA (11,9 %). À Bururi, la province au sud du pays qui fut pendant de longues années la province d'origine d'une bonne partie de l'élite politique et militaire, notamment sous l'ère du parti unique UPRONA, le CNDD-FDD a obtenu 25,6 % de votes, battant de justesse le FRODEBU (23,7 %), le FNL (15,2 %), l'UPRONA (13,3 %) et le CNDD (9,2 %). À Bujumbura (rurale), la province autour de la capitale qui fut pendant de longues années la base du mouvement rebelle Palipehutu-FNL, le parti FNL obtient 57,4 %, contre 26,6 % pour le CNDD-FDD, 4,2 % pour l'UPRONA et 3,5 % pour le FRODEBU. Ce résultat est intéressant pour différentes raisons. D'abord, parce qu'il nous oblige à nous interroger sur la motivation de l'électorat burundais. Pourquoi les habitants de Bujumbura rurale votent-ils majoritairement pour un parti politique qui émane d'un mouvement rebelle n'ayant pas apporté que du bonheur à la région ? Deuxièmement, parce qu'il confirme que le score élevé du FRODEBU en 2005 dans cette même province (l'unique province où le FRODEBU avait remporté les élections) était vraisemblablement le résultat d'une coalition (tacite et informelle) entre ce parti et le Palipehutu-FNL – lequel, à l'époque, ne pouvait pas participer aux élections. Troisièmement, parce que ce résultat constitue une annonce de la compétition politique non plus électorale mais violente entre le CNDD-FDD et le FNL, comme en témoigne le nombre croissant d'assassinats, disparitions et autres violations des droits de l'homme dans cette province (voir infra). La domination politique du CNDD-FDD est donc clairement moins forte dans la capitale et la province adjacente, ce qui pourrait, à moyen terme, constituer un facteur d'instabilité pour le régime.

Stupéfaits par les résultats des élections communales, douze partis d'opposition (y compris le FNL, le FRODEBU, le CNDD, le MSD et l'UPD, mais pas l'UPRONA) ont tout de suite mis en place une coalition ADC-Ikibiri (Alliance des Démocrates pour le Changement au Burundi). Ils dénoncent la fraude électorale massive qui aurait conduit à ces résultats inattendus. Il est surtout fait référence au climat généralisé d'intimidation des électeurs (notamment suite aux activités menées par les jeunes du CNDD-FDD, les *imbonerakure*, dans plusieurs provinces, notamment au nord du pays), au secret du vote mal garanti par des isolements peu protecteurs, à la pratique systématique de bourrage des urnes, aux coupures d'électricité au moment du décompte des votes, etcetera.³ À noter toutefois qu'aux yeux des observateurs – nationaux et internationaux, agissant pour le compte d'organismes intergouvernementaux et non gouvernementaux – les élections furent déclarées valides et généralement

³ ADC-İKIBIRI, *Mémoire sur les irrégularités et fraudes massives des élections communales du 24 mai 2010*, Bujumbura, juin 2010.

honnêtes, malgré quelques imperfections touchant l'organisation et la législation électorales, et malgré quelques irrégularités qui n'auraient pas eu d'influence majeure sur le résultat du scrutin.⁴ Les demandes faites par l'ADC-Ikibiri n'étaient pas des moindres : l'annulation des élections communales, le remplacement de la commission électorale et le lancement d'un processus de dialogue politique, sous médiation internationale, entre le CNDD-FDD et l'opposition afin de préparer un nouveau processus électoral. Dès les premiers jours après sa mise en place, il était clair que la stratégie de la coalition de l'opposition consistait avant tout dans une remise en question de la légitimité des élections sur le plan externe, c'est-à-dire auprès des principaux partenaires internationaux du Burundi. S'ils réussissaient à convaincre les représentants de la communauté internationale à ne pas cautionner les étapes suivantes du processus électoral, tout devenait possible et tout serait à renégocier. Comme l'expérience burundaise après les élections de 1993 et les expériences plus récentes au Kenya et au Zimbabwe l'avaient démontré, il n'est pas exclu de renégocier un mauvais résultat électoral – à condition qu'on soit en mesure d'invoquer la violence politique à une échelle suffisamment importante.

Alarmée par le risque d'instabilité liée à la contestation des résultats concernant les élections communales – et par le nombre d'explosions de grenades dans plusieurs parties du pays – la communauté internationale a envoyé plusieurs hauts représentants, y compris le Secrétaire général des Nations unies Ban Ki-moon et l'Envoyé spécial de l'Union européenne pour la Région des Grands Lacs, Roeland van de Geer. Leur message était double : décourager les élites politiques de s'aventurer dans des démarches visant à déstabiliser le pays par la violence et sauver le processus électoral en encourageant les leaders des partis d'opposition à rejoindre ce même processus. Il faut noter que la participation de plusieurs partis politiques aux élections législatives était extrêmement importante. Sans la participation d'autres partis que le CNDD-FDD, la mise en place d'un gouvernement de coalition tel que prévu par la Constitution (art. 129) et la nomination de deux vice-présidents appartenant à des partis politiques différents (art. 124) deviendrait impossible.⁵ Comme nous le verrons plus bas, il n'a pas été possible de convaincre les partis membres de l'ADC-Ikibiri, malgré la possibilité – fort réaliste d'ailleurs, eu égard à leur résultat lors des élections communales – pour certains d'entre eux, notamment le FNL et le FRODEBU, de faire partie du gouvernement, à

⁴ UNION EUROPÉENNE, *Mission d'observation électorale 2010. Burundi. Rapport final*, Bujumbura, septembre 2010. Dans sa résolution 1959 (2010), le Conseil de Sécurité des Nations unies note « avec satisfaction le bon déroulement de cinq élections consécutives entre mai et septembre 2010, qui, malgré les divisions entre les acteurs politiques, n'ont pas entraîné de violences à grande échelle et marquent une étape importante dans la consolidation de la paix et de la démocratie ainsi que dans le développement durable au Burundi ». (NATIONS UNIES, CONSEIL DE SÉCURITÉ, *Résolution 1959 (2010)*, 16 décembre 2010).

⁵ Pour une analyse plus détaillée de la relation entre les élections et le partage du pouvoir consociatif au Burundi, voir VANDEGINSTE, S., "Power-sharing as a fragile safety valve in times of electoral turmoil: the costs and benefits of Burundi's 2010 elections", *Journal of Modern African Studies*, Vol. 49, No. 2, 2011, pp. 315-335.

condition d'obtenir 5 % des votes lors des élections législatives. Mais, dans ce qui était une décision stratégique essentielle de nature à sauver le caractère pluraliste des élections, le parti UPRONA décida de participer aux élections législatives, malgré son boycott des élections présidentielles – un boycott qui ne lui coûtait rien car il n'avait aucun espoir de les gagner.

2.2. Les élections présidentielles

Initialement, sept partis avaient proposé des candidats pour les élections présidentielles. Il s'agissait, en ordre alphabétique, de Pascaline Kampayano (UPD, Hutu, Ngozi), l'ancien président intérimaire Domitien Ndayizeye (FRODEBU, Hutu, Kayanza), le président sortant Pierre Nkurunziza (CNDD-FDD, Hutu, Ngozi), Leonard Nyangoma (CNDD, Hutu, Bururi), Agathon Rwasa (FNL, Hutu, Ngozi), le premier vice-président sortant Yves Sahunyavu (UPRONA, Tutsi, Muramvya) et Alexis Sinduhije (MSD, Tutsi, Bujumbura). Conformément à la stratégie convenue au sein de la coalition ADC-Ikibiri, cinq des sept candidats se sont désistés tout de suite après les élections communales et ont lancé un appel à la population l'incitant à ne pas participer aux élections présidentielles. Après un temps d'hésitation – lui permettant sans doute de négocier le prix de sa rentrée dans le processus électoral – l'UPRONA a également décidé de retirer la candidature de Sahunyavu.

Le premier (et unique) tour des élections présidentielles a eu lieu le 28 juin. Le taux de participation était de 76,98 % et l'unique candidat, Pierre Nkurunziza, a obtenu 91,6 % des voix. Assez paradoxalement, la réponse populaire à l'appel au boycott fait par l'opposition a largement confirmé le résultat des élections communales, ce qui pourrait être vu comme un indicateur de leur régularité. En effet, le taux de participation a été particulièrement moins élevé dans les trois provinces où le CNDD-FDD n'avait pas obtenu une majorité absolue lors du scrutin communal : Bujumbura mairie (41,15 %), Bujumbura (58,7 %) et Bururi (57,52 %). Mais ailleurs, l'électorat a participé massivement à des élections sans enjeu réel.

Une fois de plus, malgré le regret exprimé par rapport à l'absence de compétition pluraliste dans les premières élections présidentielles directes depuis 1993⁶ et par rapport au climat détérioré en ce qui concerne la liberté d'expression, l'ensemble des observateurs électoraux ont donné leur feu vert au résultat proclamé.

2.3. Les élections législatives

Malgré les pressions diplomatiques exercées sur les leaders des partis d'opposition et malgré la grande flexibilité de la Commission électorale

⁶ En 2005, conformément à l'article 302 de la Constitution, le président avait été élu à la majorité des deux tiers des membres de l'Assemblée nationale et du Sénat.

(CENI) quant au dépôt des listes des candidats, l'élection des députés, le 23 juillet, s'est déroulée en l'absence des principaux partis d'opposition. À part quelques candidats indépendants et quelques petits partis généralement inconnus du grand public, trois partis ont participé aux élections législatives : le CNDD-FDD, le FRODEBU Nyakuri – généralement considéré comme un parti satellite créé avec l'appui actif du CNDD-FDD afin de diviser le FRODEBU de Léonce Ngendakumana – et l'UPRONA. Tout comme lors des présidentielles, le taux de participation aux élections législatives était particulièrement réduit dans les provinces susmentionnées (Bujumbura mairie, Bujumbura et Bururi). L'UPRONA aussi bien que le FRODEBU Nyakuri ont pu largement bénéficier de leur participation et du boycott des autres partis. L'UPRONA a quasiment doublé son score, a pu envoyer – après cooptation⁷ – 17 députés à l'Assemblée nationale et, ayant obtenu plus de 5 % des votes, s'est garanti une participation dans le gouvernement de coalition. Ces mêmes fruits ont été cueillis par le FRODEBU Nyakuri de Jean Minani. Nous verrons plus loin que d'autres voix dissidentes au sein des partis d'opposition se sont vues récompensées par le CNDD-FDD.

Tableau 2. Élections de l'Assemblée nationale

Taux de participation : 66,68 %

PARTI	% DES VOTES	SIÈGES (APRÈS COOPTATION)			
		HUTU	TUTSI	TWA	TOTAL
CNDD-FDD	81,19	54	27	0	81
UPRONA	11,06	5	12	0	17
FRODEBU NYAKURI	5,88	3	2	0	5
<i>Twa</i>				3	3
total		62	41	3	106

Le 28 juillet a eu lieu l'élection (indirecte) des sénateurs, choisis par des collèges électoraux provinciaux composés en fonction des résultats des élections communales. Ce ne fut dès lors nullement une surprise de voir le parti CNDD-FDD obtenir la grande majorité des sièges au Sénat.

⁷ Aux termes de l'article 164 de la Constitution, « L'Assemblée nationale est composée d'au moins cent députés à raison de 60 % de Hutu et de 40 % de Tutsi, y compris un minimum de 30 % de femmes, élus au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans, et de trois députés issus de l'ethnie Twa cooptés conformément au code électoral. Au cas où les résultats du vote ne reflètent pas les pourcentages susvisés, il est procédé au redressement des déséquilibres y afférents au moyen du mécanisme de cooptation prévu par le code électoral ». En application de cet article, la CENI a coopté 6 députés (trois par parti représenté au parlement).

Tableau 3. Élections du Sénat

PARTI	SIÈGES			
	HUTU	TUTSI	TWA	TOTAL
CNDD-FDD	17	15	0	32
UPRONA	0	2	0	2
<i>anciens présidents (sénateurs à vie)</i>	2	2	0	4
<i>Twa (cooptés)</i>			3	3
total	19	19	3	41

Tout comme pour l'Assemblée nationale, la composition du nouveau Sénat est conforme aux dispositions reprises dans la Constitution (y compris la parité ethnique et la participation d'un minimum de 30 % de femmes⁸). Alors que cela n'est pas requis par la Constitution, le bureau des deux chambres reflète également l'esprit 'partage du pouvoir' consociatif du système constitutionnel burundais. Les deux bureaux sont présidés par un Hutu du CNDD-FDD mais ont un deuxième vice-président tutsi issu du parti UPRONA. Comme indiqué ci-dessous, il reste à voir si ceci constituera davantage qu'un simple semblant de pluralisme politique au sein des institutions.

3. UN PARLEMENT ET UN GOUVERNEMENT DE COALITION SOUS CONTRÔLE DU CNDD-FDD

Parmi les conclusions principales à tirer du processus électoral, la désastreuse stratégie des partis d'opposition saute aux yeux. Malgré le cadre constitutionnel et le système électoral particulièrement favorable aux perdants des élections (notamment suite aux multiples mécanismes de proportionnalité), l'opposition – autre que celle représentée par l'UPRONA (ou une aile au sein de celle-ci, voir infra) – est aujourd'hui totalement absente du parlement. Dans la mesure où le boycott électoral des partis membres de la coalition ADC-Ikibiri était basé sur un calcul stratégique – 'renégocier' le résultat des élections pour s'assurer une représentation au sein des institutions – il s'est soldé par un échec.

À voir la composition des deux chambres, la stabilité du parlement devrait en principe être beaucoup plus grande que pendant la première législature du gouvernement Nkurunziza, période pendant laquelle le fonctionnement de l'Assemblée nationale a été bloqué pendant plusieurs mois successifs. À la dominance du parti CNDD-FDD suite aux résultats des élections, s'ajoute également l'amendement du Code électoral adopté en

⁸ Les quotas constitutionnels relatifs à la représentation des femmes ont tous été (parfois largement) respectés, avec une participation de 32 % à l'Assemblée nationale, 50 % au Sénat, 33 % de l'ensemble des administrateurs communaux et 42 % de ministres.

septembre 2009 pour régler le problème de la ‘transhumance politique’. Dorénavant, les élus qui quittent leur parti politique (à la demande de ce dernier ou de leur propre volonté⁹) perdent leur siège à l’Assemblée ou au Sénat, ce qui est évidemment de nature à décourager toute dissidence interne au sein des partis et qui a pour effet de stabiliser la composition du parlement.

Vingt ans après l’abolition du régime constitutionnel à parti unique, les Burundais ont-ils voté pour un retour à un système de monopartisme de fait ? En d’autres termes, que reste-t-il du pluralisme politique¹⁰ au sein et en dehors des institutions burundaises ?

3.1. Pluralisme politique au sein des institutions ?

Commençons par la composition de l’exécutif. Conformément aux dispositions de la Constitution, le nouveau gouvernement du président Nkurunziza, assisté par deux vice-présidents, est un gouvernement dit de coalition. Le premier vice-président – qui assure la coordination du domaine politique et administratif – est Térance Sinunguruza (UPRONA, Tutsi, Mwaro), ancien ministre de la Justice et des Affaires étrangères sous Buyoya. Le deuxième vice-président – qui assure la coordination du domaine économique et social – est Gervais Rufyikiri (CNDD-FDD, Hutu, Gitega), ancien président du Sénat. Pour les deux vice-présidents se pose la question de leur poids politique vis-à-vis d’un président bénéficiant d’une légitimité plus importante après avoir été directement élu (contrairement à ce qui fut le cas entre 2005 et 2010). Plus concrètement, il sera intéressant de voir quels dossiers politiquement sensibles resteront dans leurs mains ou seront mis sous contrôle de la présidence. Par exemple, où se situera la prise de décision dans le domaine de la justice transitionnelle – dossier qui se trouvait dans les mains du premier vice-président avant d’être transféré vers la présidence aussitôt que celle-ci s’est rendue compte des enjeux de la question ? Il en va de même pour les dossiers de malversations économiques et de lutte contre la corruption. Ressortissant techniquement des compétences du deuxième vice-président qui a tout de suite pris certaines initiatives y relatives, la politique de tolérance zéro telle qu’annoncée par le président Nkurunziza lors de son discours d’investiture

⁹ « Sans effet rétroactif pour cette disposition, le mandat d’un député peut aussi prendre fin quand il quitte volontairement le parti pour lequel il a été élu ou s’il en est exclu après avoir exercé toutes les voies de recours devant les juridictions compétentes » (art. 112). Pour les sénateurs, voir l’article 144; pour les conseillers communaux, voir l’article 188.

¹⁰ Il serait erroné de réduire la notion de pluralisme politique au multipartisme. Ce dernier est une condition nécessaire mais nullement suffisante du pluralisme politique. En effet, sur le plan idéologique, les différences entre les divers partis sont soit inexistantes soit méconnues par l’électorat burundais, malgré quelques efforts de la part de la synergie des médias pour donner davantage d’attention aux programmes des partis en question. Il n’est pas du tout aisé de distinguer à première vue les différences entre les programmes du CNDD-FDD, FRODEBU, FNL ou autres en matière de développement économique, environnement, relations extérieures, justice, etc. L’identité des partis politiques est avant tout une question d’individus et de leaders politiques nationaux.

et, surtout, les enjeux énormes de cette question (voir infra) font croire que la présidence voudra à tout prix contrôler le processus de prise de décision dans ce domaine. Il reste à voir dans quelle mesure Gervais Rufyikiri – à plusieurs reprises voix dissidente en tant que président du Sénat – pourra trouver sa place dans ‘l’ombre’ du président Nkurunziza.

Tableau 4. Composition du gouvernement

PARTI	MINISTRES		
	HUTU	TUTSI	TOTAL
CNDD-FDD	11	4	15
UPRONA	1	2	3
FRODEBU NYAKURI	1	0	1
<i>n/a (Défense et Justice)¹¹</i>	0	2	2
total	13	8	21

En ce qui concerne la composition du gouvernement, la Constitution a été respectée, aussi bien par rapport à la participation des différents partis ayant obtenu au moins 5 % des votes, que par rapport à l'appartenance ethnique (60 % de Hutu – 40 % de Tutsi) et au genre (30 % de femmes). À noter toutefois que trois provinces ne sont pas représentées au gouvernement : Bujumbura mairie, Bujumbura et Bubanza. Conformément à une demande des bailleurs de fonds, le nombre de ministres a été réduit (de 26 à 21). Même si quelques nouveaux technocrates ont été nommés, plusieurs ‘poids lourds’ politiques du parti CNDD-FDD ont été reconduits dans leurs postes (notamment l’Intérieur, les Relations extérieures, les Finances et la Sécurité publique). Il reste à voir quel sera le pouvoir des trois ministres issus de l’UPRONA et du ministre issu du FRODEBU Nyakuri au sein du gouvernement qui, aux termes de la Constitution (art. 131), « *conduit la politique de la nation dans le cadre des décisions prises par consensus en Conseil des Ministres* ». À noter que la mise en place du gouvernement de coalition n’a pas été précédée par un accord (ni même le moindre débat) sur le programme politique du nouveau gouvernement. Il s’ensuit que le partenaire ‘minoritaire’ (notamment l’UPRONA, car il est peu probable que le FRODEBU Nyakuri prenne ses distances vis-à-vis du CNDD-FDD dans le moindre dossier) ne dispose d’aucun engagement politique qui lui permette de rectifier la stratégie dictée par le CNDD-FDD.

¹¹ On peut se poser des questions par rapport à la supposée qualification « neutre » ou « apolitique » des deux ministres. Le ministre de la Défense est Pontien Gacyubwenge, un général tutsi issu des ex-FAB et par conséquent considéré comme très proche du parti UPRONA. La ministre de la Justice, Ancilla Ntakaburimvo, était présidente de la Cour suprême jusqu’au moment de sa nomination et est considérée comme très proche du CNDD-FDD. Un troisième ministre parfois qualifié de « neutre » ou « apolitique » est Alain-Guillaume Bunyoni, ministre de la Sécurité publique et depuis très longtemps l’un des leaders du parti CNDD-FDD.

Il appartient au parlement de voter la loi et de contrôler l'action du gouvernement. Peut-on s'attendre à ce que le pouvoir législatif constitue réellement un contrepois – étant donné que le régime est devenu, à cause des élections directes du chef de l'État, encore plus présidentiel après les élections de 2010 ? Constatons d'abord que ce qui reste de pluralisme politique au sein du parlement est dû au mécanisme de partage du pouvoir consociatif inscrit dans la Constitution du 18 mars 2005, conformément à l'Accord d'Arusha d'août 2000. Dans un système purement majoritaire, le CNDD-FDD aurait livré tous les députés et sénateurs élus. À cause des quotas et proportionnalités imposés au jeu électoral burundais, un certain nombre de députés et sénateurs (et par conséquent également quelques ministres) sont issus d'autres partis. S'agit-il d'une simple façade qui cache mal la réalité d'un régime à parti unique ? Premièrement, aucun parti d'opposition n'est représenté au parlement. Les trois partis qui y sont représentés font partie de la majorité gouvernementale. Deuxièmement, force est de constater que les députés et sénateurs issus de l'UPRONA peuvent facilement être 'minorisés' même s'ils sont donc, par la participation de leur parti au gouvernement, supposés faire partie de la majorité. Pour ce qui est du travail législatif, la Constitution burundaise requiert une majorité des deux tiers pour toute adoption de lois. Le CNDD-FDD à lui seul dispose d'une telle majorité qualifiée et peut donc légiférer sans tenir compte des positions prises par l'UPRONA. Il reste à voir si, en réalité, l'UPRONA, ainsi que le FRODEBU Nyakuri, pourront contribuer au travail législatif, moyennant des propositions de lois ou d'amendements qui leurs sont propres. Il serait prématuré d'essayer de faire un bilan, après quelques mois de législature seulement. Toutefois, deux observations méritent d'être faites. D'abord, une suggestion venant de certains députés du parti UPRONA en janvier 2011 et visant à mettre en place une commission d'enquête de l'Assemblée nationale suite aux accusations graves de Manassé Nzobonimpa en matière de corruption et de détournements de fonds (voir infra) a été classée sans suite. Par contre, dans le domaine législatif, certains amendements du parti UPRONA ont été adoptés lors du débat parlementaire concernant la loi portant révision de la loi du 26 juin 2003 portant organisation et fonctionnement des partis politiques (voir infra).

Dans certaines matières une majorité qualifiée de trois quarts est requise, par exemple en ce qui concerne la nomination des membres de la Commission électorale nationale indépendante (art. 90 de la Constitution). Aussi bien à l'Assemblée nationale qu'au Sénat, le parti CNDD-FDD dispose ici aussi d'une telle majorité.¹²

Potentiellement plus important encore, le CNDD-FDD dispose également – ensemble avec son 'satellite' FRODEBU Nyakuri – d'une majorité de quatre cinquièmes des membres de l'Assemblée nationale requise pour

¹² Le 25 février 2011, un nouveau membre de la CENI a été nommé, suite à la démission de Marguerite Bukuru, (ancienne) vice-présidente de la CENI. Elle a été remplacée par Christine Ndayishimiye, ancienne ministre des Droits de la Personne humaine et du Genre (issue du parti FRODEBU) dans le gouvernement Nkurunziza I.

amender la Constitution (art. 300). Au Sénat, une majorité des deux tiers suffit. Par conséquent, le CNDD-FDD peut quasi unilatéralement modifier la Constitution tout en respectant cette loi fondamentale qui est issue d'un long processus de négociations et de recherche de compromis qui s'est soldé par la signature de l'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation au Burundi. Juridiquement, rien ne s'oppose donc à ce que le CNDD-FDD amende la Constitution. Plusieurs indices suggèrent que cette idée ne déplait pas au parti au pouvoir. D'abord, l'Accord d'Arusha a toujours été considéré par le parti comme étant un accord négocié et signé par et pour d'autres acteurs politiques, sans l'accord du CNDD-FDD.¹³ Deuxièmement, pendant la première législature, le CNDD-FDD s'est à plusieurs reprises opposé à ce qu'il considèrerait être une 'prise en otage' du gouvernement (et notamment du parti vainqueur des élections de 2005) à cause de la complexité de la Constitution parsemée de quotas, majorités qualifiées et autres mécanismes d'équilibrage et de proportionnalité. Troisièmement, avant et après les élections, certains leaders du parti, y compris le président du parti Jérémie Ngendakumana, mais également le président Nkurunziza lui-même, se sont exprimés en faveur d'un 'toiletage' de la Constitution, sans pourtant se prononcer sur le fond de ce toiletage. Question primordiale qui se pose dans ce contexte d'éventuelle révision du régime constitutionnel burundais hautement consociatif¹⁴ : portera-t-elle sur les équilibres ethniques inscrits actuellement dans la Constitution et considérés, notamment par la minorité démographique tutsi et surtout par les acteurs politiques tutsi, comme une indispensable assurance-vie contre une dominance politique de la majorité démographique hutu ? Il est incontestable qu'un des grands mérites du régime consociatif burundais a été la 'dé-ethnisation' de la compétition électorale et, plus généralement, des oppositions politiques. Les clivages politiques actuels ne suivent plus les lignes segmentaires ethniques comme ce fut le cas au début des années 1990. Il s'agit sans aucun doute d'un acquis majeur, qui n'est pourtant pas irréversible. Des 'retouches' à la Constitution qui iraient aussi loin que de revoir la surreprésentation de la minorité tutsi (par exemple la parité ethnique au sein de corps de défense et de sécurité¹⁵ et au sein du Sénat, l'équilibre ethnique au

¹³ Dans l'Accord Global de Cessez-le-feu entre le gouvernement de transition du Burundi (qui était celui mis en place sur base de l'Accord d'Arusha) et le mouvement rebelle CNDD-FDD de novembre 2003, il était stipulé – d'une façon plutôt ambiguë – que « *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).

¹⁴ Voir, à ce sujet, 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. 77-92.

¹⁵ À noter que la Constitution, dans son article 257, prévoit que cette parité ne vaut pas pour l'éternité mais « *pendant une période à déterminer par le Sénat* ». Elle peut donc être revue par le CNDD-FDD à lui seul, sans nécessairement toucher à la Constitution. Mais le problème politique qui se pose par rapport à une éventuelle révision de la Constitution joue aussi ici. À noter également que le gouvernement a réaffirmé son intention de respecter les équilibres prévus par l'accord de paix. « *Le départ à la retraite dans les corps de défense et de sécurité va concerner dans un premier temps les éléments de l'ancienne armée gouvernementale, de*

niveau des deux vice-présidences, etc.) pourrait avoir des conséquences déstabilisatrices majeures. Ce qui nous fait croire que, malgré le contexte juridique favorable à un amendement ‘quasi-unilatéral’ de la Constitution, il sera politiquement beaucoup moins évident pour le CNDD-FDD de s’y risquer. Non seulement il y aurait sans doute une opposition politique du parti UPRONA et du premier vice-président de la république. Mais aussi, une telle décision nécessiterait l’accord de la part des députés et sénateurs tutsi du CNDD-FDD. Donneront-ils leur accord à une révision qui mettrait – probablement – fin à la carrière politique de plusieurs d’entre eux ?

Finalement, toujours par rapport au pluralisme politique (ou plutôt, à son manque) au sein des institutions, constatons que les nombreuses nominations faites dans la période post-électorale confirment une tendance à la ‘CNDD-FDD-isation’ de l’administration publique, ce qui renforce encore la perception d’un État sous régime de parti unique. De plus, la mise en place de nouvelles institutions donne au CNDD-FDD la liberté d’y introduire ses hommes et femmes, ce qui peut en même temps illustrer et renforcer sa dominance et réduire davantage le pluralisme politique. L’exemple qui saute aux yeux est celui de la nomination de l’Ombudsman en novembre 2010. En tant que médiateur entre le gouvernement et les citoyens, une certaine indépendance vis-à-vis des autorités semble un préalable à son aptitude à jouer bien son rôle. La nomination, en l’absence des députés et sénateurs issus du parti UPRONA, de Mohamed Rukara¹⁶, député du CNDD-FDD et membre du Conseil des Sages, le groupe de conseillers du président Nkurunziza, n’est pas de bon augure pour le fonctionnement de cette nouvelle¹⁷ institution.¹⁸

3.2. Pluralisme politique en dehors des institutions ?

Au moment d’écrire ces lignes, on ignore quel rôle pourront jouer les partis d’opposition extra-parlementaires. Dans la section suivante, nous ferons référence au nouveau cadre législatif en voie d’adoption. Même au-delà du défi posé par cette nouvelle législation, il est clair que, sur le plan politique, les partis d’opposition mettront du temps à se donner une nouvelle identité.

l’ancienne gendarmerie et de l’ancienne police de sécurité publique. Le gouvernement a mis en place des mécanismes pour éviter que ce processus ne déstabilise les équilibres ethniques définis dans l’Accord d’Arusha. » (RÉPUBLIQUE DU BURUNDI, *Déclaration de Son Excellence Monsieur Augustin Nsanze, Ministre des Relations Extérieures et de la Coopération Internationale lors de la présentation du 5^{ème} rapport sur la mise en œuvre du Cadre Stratégique de Consolidation de la Paix au Burundi*, New York, 21 avril 2011, p. 3).

¹⁶ Nous verrons plus loin que pour d’autres raisons aussi, liées au dossier de la corruption dénoncée par Manassé Nzobonimpa, ancien compagnon de route, Rukara a été contesté.

¹⁷ Bien que déjà prévu par l’Accord d’Arusha, l’office de l’Ombudsman n’avait pas encore été mis en place.

¹⁸ Un premier dossier – relatif à l’interdiction des taxis-motos au centre-ville par la mairie de Bujumbura – lui a été soumis au début de l’année 2011 et le problème a été tranché par l’Ombudsman à la satisfaction des parties concernées.

Que peut-on attendre de la société civile, médias compris, en tant que 'voix dissidente' sur le plan politique burundais ? Le noyau des organisations non gouvernementales qui s'étaient acquises une place dans le débat public – citons par exemple le FORSC (Forum pour le renforcement de la société civile), l'OAG (Observatoire de l'action gouvernementale) et l'APRODH (Association pour la protection des droits de l'homme) – restera, en toute probabilité, très actif et fera tout pour sauvegarder la liberté d'expression acquise. La décision du gouvernement, prise en février 2011, de rétablir le statut légal du FORSC – dont l'agrément avait été suspendu en novembre 2009 par le ministre de l'Intérieur – a été fortement applaudie.¹⁹ Néanmoins, certains événements ayant eu lieu pendant la période couverte par cette chronique font croire que l'espace démocratique risque de se restreindre étant donné l'hégémonie accrue du parti dominant. À plusieurs reprises des journalistes ont été arrêtés, parfois pendant quelques heures seulement (deux journalistes du journal *Iwacu*) mais, dans le cas de Jean-Claude Kavumbagu de l'agence *Net Press*, dont l'arrestation date de juillet 2010, les pressions extérieures et campagnes de la part des associations des droits de l'homme sont restées sans suite. En avril 2011, une émission politique (*Kabizi*), fortement écoutée, de la RPA – Radio Publique Africaine, radio libre très critique vis-à-vis du gouvernement et considérée comme étant très proche de son ancien éditeur en chef, Alexis Sinduhije, actuel président du parti MSD – a été suspendue pendant plusieurs jours par le Conseil national de la communication. Ce dernier accusait la RPA d'avoir permis à un auditeur (qui se présentait comme un ancien combattant rebelle) de porter des accusations graves à l'endroit du président Nkurunziza. Plus généralement, l'expulsion, en mai 2010, de la représentante de Human Rights Watch qui était basée à Bujumbura a envoyé un avertissement très fort à la société civile locale. Celle-ci court le risque – pour des raisons évidentes – de se voir associée à l'opposition politique par le régime. Ceci était déjà le reproche qui lui était fait avant les élections et, étant donné l'absence d'une voix d'opposition au sein des institutions, cette société civile risque d'être perçue comme – pour le moins – une alliée objective des partis d'opposition. Étant donné qu'elle est surtout basée et active à la capitale – qui, sur le plan électoral, n'est pas du tout le fief du CNDD-FDD – cette tension entre société civile et gouvernement risque de s'accroître si des actions d'une éventuelle nouvelle opposition armée (voir infra) devaient remettre en question la sécurité de la capitale.

4. LES PARTIS POLITIQUES

Il n'est pas anormal de voir une restructuration du paysage politique et une recomposition de l'ensemble des partis politiques à l'occasion d'élections. Il est clair que, comparé à celle qui existait en début de campagne électorale, la

¹⁹ Ordonnance ministérielle n° 530/65 portant annulation de l'ordonnance ministérielle n° 530/1490 du 23 novembre 2009 portant agrément du FORSC.

situation a fortement évolué – de façon largement inattendue, probablement même pour les principaux acteurs politiques – et continuera vraisemblablement à le faire entre le moment où nous écrivons ces lignes et la parution de la présente édition de l'*Annuaire*. En effet, notamment sur le plan législatif, des initiatives ont été prises par le gouvernement et ces dernières auront certainement un effet important sur le rôle et le fonctionnement des partis.

Avant de résumer quelques développements importants au niveau des partis individuels, une référence au cadre général en pleine évolution s'impose. Quel sera le sort du « Forum de dialogue permanent des partis politiques », mis en place en tant que forum d'échange et de concertation mais fortement contesté (car trop dominé par le CNDD-FDD selon les autres partis) ? Pour le CNDD-FDD, ce Forum reste le cadre approprié pour entamer un dialogue entre partis politiques, y compris ceux qui – à cause du boycott électoral pour lequel ils ont opté – ne sont plus représentés au parlement. Mais, condition préalable 'évidente', le CNDD-FDD ne voulait dialoguer qu'avec les partis qui reconnaissaient la régularité du résultat des élections et, par conséquent, la légitimité des nouvelles institutions. D'ailleurs, la coalition ADC-Ikibiri – non reconnue par les autorités – n'a à aucun moment été considérée comme un interlocuteur valable. Pour les partis d'opposition, le Forum n'avait plus aucun sens dans la mesure où il était dominé par le CNDD-FDD. Presqu'un an après les élections, il n'était donc pas du tout clair de concevoir l'image d'un forum qui serait approprié pour lancer un dialogue entre partis politiques²⁰, et de définir l'objet d'un tel dialogue, les revendications de la part de l'opposition n'étant d'ailleurs pas vraiment très précises.

S'y sont ajoutées deux initiatives législatives qui, au moment d'écrire ces lignes, n'avaient pas encore abouti, mais dont certains grands traits méritent d'être mentionnés ici. L'objectif proclamé de la révision de la loi du 26 juin 2003 portant organisation et fonctionnement des partis était d'assainir le paysage politique. En effet, des 44 partis politiques agréés à la veille des élections de 2010, plusieurs n'existaient sans doute que de nom et sans base-arrière au niveau de la population. Par contre, selon les partis d'opposition, d'autres objectifs inavoués mais beaucoup plus importants ont amené le gouvernement à revoir ladite législation. Résumons quelques-uns des éléments principaux de la nouvelle loi, telle qu'adoptée à l'Assemblée nationale (à l'unanimité, après plusieurs amendements) et au Sénat (à l'unanimité, à l'exception de l'abstention de l'ancien président de la république, Sylvestre Ntibantunganya) en fin avril 2011, mais pas encore promulguée par le

²⁰ Une des missions principales du nouveau Bureau des Nations unies au Burundi (BNUB) est de « promouvoir et faciliter le dialogue entre les acteurs nationaux et appuyer les mécanismes destinés à assurer une large participation à la vie politique, y compris pour l'exécution des stratégies et programmes de développement du Burundi » (NATIONS UNIES, CONSEIL DE SÉCURITÉ, *op. cit.*, para. 3). Le BNUB a remplacé le BINUB (Bureau intégré des Nations unies au Burundi) depuis décembre 2010, ce qui veut dire que la présence de l'ONU au Burundi est maintenant sensiblement réduite.

Président. Tout d'abord, la nouvelle loi limite, de façon explicite²¹, la possibilité pour les partis politiques de former des coalitions. Le nouvel article 8 stipule que des coalitions peuvent être formées uniquement « *lors des élections* ». La formation de toute coalition est en outre conditionnée par la transmission au ministre de l'Intérieur d'un dossier (contenant des procès-verbaux, les statuts et le règlement intérieur). L'ADC-Ikibiri y voit, bien évidemment, une manœuvre de la part du gouvernement pour lui refuser toute reconnaissance formelle.

Deuxièmement, tout en réaffirmant le principe de la non-ingérence des pouvoirs publics dans le fonctionnement interne des partis, l'article 10 prévoit que le ministre de l'Intérieur « *est tenu de vérifier le respect de l'application des statuts et du règlement intérieur des partis politiques* ». Troisièmement, il est prévu, dans l'article 18, que l'État contribue au financement des partis politiques proportionnellement au nombre de sièges qu'ils détiennent à l'Assemblée nationale et que ce financement – à déterminer par la loi – peut s'appliquer aussi bien au fonctionnement qu'aux campagnes électorales des partis. Il n'est pas nécessaire d'élaborer sur la question de savoir qui bénéficiera le plus de cette disposition.²² Quatrièmement, il est stipulé, dans l'article 27, que « *sans préjudice des droits acquis, aucun parti politique ne peut se doter de nom, de sigle ou autres signes identiques ou apparentés à ceux d'un autre parti* ». Cette disposition semble surtout gêner le parti FNL d'Agathon Rwasa (étant donné qu'une aile dissidente, dirigée par Emmanuel Mubiro, a été reconnue par le ministre de l'Intérieur comme étant la nouvelle présidence du parti et que celle-ci sera donc en toute probabilité l'unique FNL retenue, ce qui obligera Agathon Rwasa – si jamais il veut se conformer à la loi – à fonder un nouveau parti), tout en préservant les droits acquis du FRODEBU Nyakuri de Jean Minani. Ensuite, afin de décourager la mise en place de nouveaux micro-partis, il est prévu que chaque parti politique devra compter parmi ses membres fondateurs au moins cent membres ressortissant de chacune des 17 provinces (dont au moins cinquante résidents permanents) (art. 31). En plus, les dirigeants²³ d'une formation politique doivent « *résider sur le territoire national sauf cas de force majeure* » (notion qui n'est pas définie par la loi) (art. 32). Adoptée au moment où trois leaders de l'opposition (Rwasa, Sinduhije et Nyangoma) résident à l'étranger, il est difficile de ne pas voir cette disposition comme inspirée par la situation actuelle.

²¹ L'ancienne version de la loi ne prévoyait aucune limitation explicite. La Constitution, dans son article 81, stipule que « *les partis politiques peuvent former des coalitions lors des élections, selon des modalités fixées par la loi électorale* ». Il n'était pas clair s'il fallait interpréter la référence aux élections comme étant une condition restrictive ou simplement comme étant une confirmation que, même en période électorale, des coalitions pouvaient se former. La conformité de la nouvelle loi à la Constitution dépend donc de la lecture faite de l'article 81.

²² Signalons que cette référence au nombre de sièges détenus à l'Assemblée nationale n'a toutefois pas été inventée à cette occasion mais correspond bien à ce qui est prévu dans la Constitution (art. 84).

²³ Tous les partis doivent transmettre, chaque année, la liste des membres des organes dirigeants à l'échelon national au ministère de l'Intérieur.

Faisons enfin brièvement référence à la disposition transitoire qui a fait le plus de remous. Dans le projet de loi, il était prévu que tous les partis politiques devaient se conformer à la loi « *même en ce qui concerne l'agrément* » (art. 72). Plusieurs voix se sont levées contre cette procédure de renouvellement de l'agrément et après amendement le nouveau texte stipule que, dans un délai n'excédant pas six mois, tous les partis doivent se conformer à la loi « *sauf en ce qui concerne l'agrément* ». Toutefois, en même temps, un deuxième paragraphe a été ajouté qui peut donner lieu à une interprétation tout aussi restrictive. En effet, voilà ce qui est prévu : « *Endéans le même délai, tout parti politique agréé devra transmettre au Ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions une déclaration de conformité à la présente loi* » (art. 72, para. 2). Les leaders des partis membres de la coalition ADC-Ikibiri ont tout de suite annoncé ne pas vouloir respecter cette nouvelle loi. Ce cas étant, l'article 73 (« *Tout parti politique ou toute fusion de partis qui ne se conformera pas aux dispositions de l'article précédent sera considéré comme inexistant* ») s'appliquera donc logiquement aux partis FRODEBU, MSD, CNDD, UPD et autres.

Une deuxième réforme législative a été initiée au niveau du Conseil des ministres qui, dans sa réunion du 28 avril 2011, a débattu le projet de loi portant statut de l'opposition politique au Burundi. À ce jour, le Burundi ne dispose pas d'une telle législation. Rappelons tout simplement que la Constitution stipule ce qui suit : « *Un parti politique disposant de membre au Gouvernement ne peut se réclamer de l'opposition* » (art. 173), une disposition peu respectée par les partis UPRONA et FRODEBU lors du premier gouvernement Nkurunziza. Au moment d'écrire ces lignes, nous ignorons quel sera la teneur de la nouvelle loi portant statut de l'opposition politique.

Malgré l'impact potentiellement très important de ces changements législatifs, il est difficile d'en prédire les conséquences. Or, étant données les réactions négatives issues des partis d'opposition, il est clair qu'il ne s'ensuivra pas l'apaisement pourtant souhaitable dans les relations entre partis. Le CNDD-FDD peut bien avoir poussé les partis non représentés au parlement dans la clandestinité.

4.1. Le CNDD-FDD : la bombe du dossier Nzobonimpa

Au sommet du parti CNDD-FDD, le processus électoral semblait avoir donné lieu à une consolidation du pouvoir autour du président Nkurunziza. Même si sa nomination s'était fait attendre relativement longtemps et que des sondages internes – mais stratégiquement dévoilés afin d'être repris par la presse – montraient une préférence pour la candidature de Gervais Rufyikiri (à l'époque président du Sénat) ou de Jérémie Ngendakumana (président du parti), le président Nkurunziza ne sortant que troisième d'un sondage interne, ce dernier a tout de même été nommé candidat, à l'unanimité, lors du congrès du parti en avril 2010. Les premières élections directes du président de la

République depuis 1993 l'ont plébiscité en tant que chef du parti et chef de l'État.

Le règlement du problème de la 'transhumance politique' dans le nouveau Code électoral (tout député, sénateur et/ou conseiller communal qui quitte son parti perd son mandat) était de nature à favoriser la stabilité interne des partis.

Toutefois, l'apparente stabilité interne du parti a été remise en question par un de ses grands ténors, Manassé Nzobonimpa, député à l'Assemblée législative de la communauté est-africaine. Parmi les grandes priorités à respecter par son nouveau gouvernement, le président Nkurunziza avait mis en avant la lutte contre la corruption et les malversations économiques moyennant une politique de 'tolérance zéro'. Cette annonce a été suivie par des actions immédiates en septembre 2010 quand trois hauts responsables des compagnies SOSUMO (Société sucrière du Moso) et OTRACO (Office des transports en commun) ont été arrêtés par la Brigade anticorruption du Burundi et conduits à la prison centrale de Mpimba. Or, la politique de tolérance zéro s'est vite retournée contre le parti et a donné lieu à une nouvelle scission au cœur même du leadership du CNDD-FDD. Fin février et début mars 2011, Nzobonimpa a accusé le président du parti, Jérémie Ngendakumana, l'actuel Ombudsman, Mohamed Rukara et deux ministres (Clotilde Nizigama, actuelle ministre des Finances et Saïdi Kibeya, ancien ministre de l'Éducation) d'avoir détourné 13 millions de dollars versés par l'Ouganda au Burundi en 2007 pour apurer une dette. Nzobonimpa a tout de suite été exclu du Conseil des Sages du parti, dont il était le secrétaire, puis radié du parti même. Dans un communiqué de presse – démarche assez exceptionnelle de la part de ce parti – le CNDD-FDD a dénoncé le « discours incendiaire » et la « malhonnêteté intellectuelle » de Nzobonimpa qui, en agissant ainsi, « a perdu les qualités d'un membre du CNDD-FDD ». ²⁴

Dans son communiqué du 3 mars 2011, Nzobonimpa accuse également le ministre de l'Intérieur Nduwimana du « locage du fonctionnement des partis politiques, la création des ailes et le démantèlement de certaines formations politiques » et écrit que « de paisibles citoyens sont tués, d'autres sont emprisonnés suite aux montages véhiculés par l'appareil administratif pour pousser les forces de sécurité à faire des arrestations arbitraires et les instances judiciaires à condamner abusivement des innocents selon les ordres donnés ». ²⁵ Le 11 mars 2011, Nzobonimpa a demandé aux présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat de lancer une enquête parlementaire pour établir les faits et identifier les responsables, demande qui – bien évidemment – est restée sans suite.

²⁴ CNDD, *Communiqué de presse OO1/CNDD-FDD/2011*, Bujumbura, 1^{er} mars 2011. Voir aussi le Communiqué de la Ligue des Jeunes du Parti CNDD-FDD *Imbonerakure* du 4 mars 2011.

²⁵ NZOBONIMPA, M., *Communiqué du 3 mars 2011 émanant de la majorité des 'Bagumyabanga' sans voix dans la lutte contre les malversations économiques, les violations des droits de la personne humaine et autres*, Bujumbura, le 3 mars 2011.

Au moment d'écrire ces lignes, il est difficile d'évaluer l'impact de cette affaire sur l'avenir du parti. De quel appui interne jouit Nzobonimpa ? Est-ce que cette affaire pourrait signaler de nouvelles divisions, à caractère régional, opposant les élites de la plaine de l'Imbo (à l'ouest du pays, notamment la province de Bubanza) à ceux du Nord, aujourd'hui en coalition avec le groupe de Gitega (centre du pays) et avec le Sud (à travers l'UPRONA) ? Dans un autre dossier, relatif aux nominations des nouveaux hauts magistrats (y compris au niveau de la cour suprême et des parquets généraux), une première liste de candidats soumis au parlement pour approbation avait été rejetée par le Sénat à cause, paraît-il, de déséquilibres régionaux.²⁶

4.2. L'UPRONA : nouvelles divisions internes

À peine réuni (lors de son congrès national en août 2009) après de longues années de divisions internes, le parti UPRONA a été la scène de nouvelles luttes internes. Le président du parti Bonaventure Niyoyankana est contesté pour avoir décidé, sans suffisamment de concertation préalable, de rejoindre le processus électoral et de proposer, en tant que premier vice-président de la République, le candidat préféré par le CNDD-FDD, Térance Sinunguruza, au lieu de l'ancien premier vice-président et candidat initial de l'UPRONA aux élections présidentielles, Yves Sahinguvu.

Plus fondamentalement, se pose la question du positionnement et de la stratégie du parti au sein du gouvernement et vis-à-vis du CNDD-FDD. Faut-il surtout s'aligner sur le parti dominant ? Ou est-il préférable de se donner un profil beaucoup plus critique vis-à-vis du CNDD-FDD, position préférée par les 'contestataires' au sein du parti, notamment le député Popon Mudugu, Tatien Sibomana et le professeur Évariste Ngayimpenda ?

4.3. Les partis d'opposition : quel avenir pour la coalition ADC-Ikibiri ?

Quel sera le sort de la coalition ADC-Ikibiri sur la scène politique burundaise ? Comme évoqué plus haut, sur le plan juridique, la coalition semble condamnée à la clandestinité. Quel sera alors son avenir et celui de ses partis membres ? La coalition s'est vue obligée de renoncer à ses demandes initiales (l'annulation des élections, le remplacement de la CENI et l'organisation de nouvelles élections). Elle a par la suite demandé un dialogue et des négociations avec le gouvernement, notamment en dénonçant les exactions en matière de droits de l'homme et autres abus de pouvoir commis par le régime en place. Le CNDD-FDD demande, avant tout dialogue, que la coalition et les différents partis membres reconnaissent la légitimité démocratique des nouvelles institutions, ce qui est – pour des raisons évidentes,

²⁶ OBSERVATOIRE DE L'ACTION GOUVERNEMENTALE, *Burundi: la paix en sursis. Rapport d'observation de la gouvernance, janvier-février 2011*, Bujumbura, mars 2011, pp. 9-10.

après les accusations de fraude massive – difficilement acceptable pour l'ADC-Ikibiri.

Est-ce que l'ADC-Ikibiri et/ou certains de ses partis membres pourraient opter pour une stratégie de violence politique, voire même d'une nouvelle lutte armée ? Malgré les dénégations officielles de la part des autorités, il est difficile de réduire les signes d'une nouvelle dynamique insurrectionnelle (notamment à travers les attaques contre les postes de police, surtout dans les provinces de Bujumbura rural et Bubanza) à de simples actes de « *banditisme* »²⁷ dus à des malfaiteurs isolés.²⁸ En effet, malgré le manque d'une revendication par un mouvement ou un leadership politico-militaire, l'évolution sur le terrain au moment d'écrire ces lignes est celle d'une insécurité grandissante dans au moins une partie (limitée) du territoire. Selon l'opposition, il s'agit d'attaques opérées par la police et le service de renseignement contre tout membre supposé d'un parti de l'opposition.²⁹

5. DROITS DE L'HOMME ET JUSTICE TRANSITIONNELLE

Le dossier Manirumva, devenu le symbole des tensions entre le gouvernement et la société civile et le combat de ce dernier, avec l'appui de plusieurs organisations internationales de droits de l'homme, contre la culture

²⁷ Selon le ministre des Affaires étrangères, les « *actes de banditisme et de vols à main armée qui deviennent de plus en plus nombreux* » s'expliquent par le simple fait que « *toutes les armes illégalement détenus par la population n'ont pas encore été retirées* » (RÉPUBLIQUE DU BURUNDI, *op. cit.*, p. 5). Lors de la présentation du plan d'action du gouvernement à l'Assemblée nationale, le premier vice-président de la République a indiqué que « *globalement la paix et la sécurité sont une réalité sur tout le territoire national à part deux communes de la province de Bujumbura rural que sont Isale et Kanyosha qui sont perturbées par des malfaiteurs qui commettent des forfaits ici et là* » (résumé publié sur le site web du CNDD-FDD, Burundi Information, <http://www.burundi-info.com/spip.php?article1406>, visité le 28 avril 2011).

²⁸ Pour un aperçu des 'incidents' qui se sont produits au début de l'année 2011, voir OBSERVATOIRE DE L'ACTION GOUVERNEMENTALE, *op. cit.*, pp. 5-6.

²⁹ Voir, entre autres, FNL, *Déclaration N° 010/2011 du parti FNL contre les massacres à caractère génocidaire perpétrés contre ses membres par le pouvoir CNDD-FDD*, Bujumbura, le 30 mars 2011. Il s'agit d'une déclaration signée par Agathon Rwaswa, leader du parti FNL qui, depuis le mois de juin 2010, a disparu et qui – d'après plusieurs sources concordantes – se trouve à l'est de la RDC. D'après le Groupe d'experts des Nations unies sur la RDC, « *Depuis le départ de Rwaswa du Burundi, les FNL auraient mobilisé rien qu'en RDC environ 700 de leurs combattants les plus expérimentés. Selon des sources diplomatiques et d'anciens membres des FNL, il y avait, en septembre 2010, plus de 400 combattants des FNL sur les hauts plateaux de Minembwe, plus de 200 à Kiliba, au nord de la frontière avec le Burundi, 100 autres au nord de Sange dans la plaine de la Ruzizi et un nombre inconnu de combattants dans le territoire de Fizi. Selon les mêmes sources, ces forces sont dirigées par Antoine 'Shuti' Baranyanka, ancien commandant en chef des FNL. Au lieu d'être intégré dans l'armée burundaise avec le grade de général de corps d'armée, M. Baranyanka avait choisi d'être démobilisé dans le cadre de ce que les analystes considèrent comme une 'option de réserve' pour Rwaswa en cas de résultat défavorable aux élections burundaises* » (NATIONS UNIES, CONSEIL DE SÉCURITÉ, *Lettre datée du 15 novembre 2010, adressée au Président du Conseil de sécurité par la Présidente du Comité créé par la résolution 1533 (2004) concernant la République démocratique du Congo*, S/2010/596, 29 novembre 2010, para. 115).

de l'impunité au Burundi, n'a vu que peu de progrès, malgré l'ouverture d'un procès en juin 2010.³⁰ Beaucoup plus nombreuses sont les victimes inconnues d'atteintes au droit à la vie, à l'intégrité physique et autres droits fondamentaux. Selon Amnesty International, pendant le marathon électoral, plusieurs nouveaux cas de tortures ont été commis par le Service national des renseignements.³¹ En novembre 2010, Human Rights Watch a publié un rapport de 75 pages qui illustre à quel point la réduction de l'espace démocratique au Burundi se réalise à travers des violations des droits de l'homme.³² L'Expert indépendant des Nations unies sur la situation des droits de l'homme au Burundi, Fatsah Ougouergouz, nommé en août 2010, a effectué sa première mission au Burundi en novembre 2010. Le mois suivant, le parlement burundais a adopté la loi portant création de la Commission nationale indépendante des droits de l'homme. En février 2011, l'Expert indépendant a demandé au gouvernement de mettre en place ladite Commission dans les plus brefs délais et de tout faire afin de lui permettre de fonctionner de façon réellement indépendante, conformément aux Principes de Paris.

Dans le domaine de la justice transitionnelle, le *statu quo* s'est confirmé, malgré la publication, en décembre 2010, du rapport du Comité de pilotage tripartite chargé de l'organisation des consultations nationales dans le domaine de la justice transitionnelle.³³ Les conclusions et les recommandations du rapport – dont une version préliminaire avait été remise au gouvernement début avril 2010 – confirment la nécessité de la mise en place d'une Commission de vérité et de réconciliation et d'un Tribunal spécial pour le Burundi, afin de promouvoir la réconciliation « *tout en respectant les limites strictes des normes et principes internationaux en matière de lutte contre l'impunité, notamment en ce qui concerne le traitement des présumés auteurs de crimes de droit international, en particulier en matière d'amnistie* ». En tout cas, un des objectifs inavoués de cet exercice de consultations a été atteint. Il a permis aux acteurs concernés de gagner du temps et de reporter le traitement du dossier potentiellement très épineux jusqu'à après les élections. Il est pourtant très peu probable que le dossier concernant la justice transitionnelle trouvera une issue facile.³⁴ Au moment où nous écrivons ces lignes, les négociations

³⁰ Ernest Manirumva était le vice-président de l'OLUCOME. Il a été assassiné en avril 2009, dans des circonstances que la justice burundaise n'a pas encore pu élucider (ou à qui il n'a pas encore été permis de le faire). Pour la société civile, il ne fait aucun doute que son assassinat était lié aux enquêtes qu'avait menées Manirumva dans des dossiers de crimes économiques et financiers (corruption et détournement de fonds) impliquant certaines hautes personnalités burundaises.

³¹ AMNESTY INTERNATIONAL, *Un pas en arrière. Torture et autres mauvais traitements aux mains du service national de renseignement burundais*, 23 août 2010.

³² HUMAN RIGHTS WATCH, *Des portes qui se ferment ? Réduction de l'espace démocratique au Burundi*, New York, 23 novembre 2010.

³³ *Les consultations nationales sur la mise en place des mécanismes de justice de transition au Burundi. Rapport*, Bujumbura, 20 avril 2010.

³⁴ Pour un aperçu chronologique du processus de négociations entre le gouvernement et les Nations unies dans le domaine de la justice transitionnelle, voir VANDEGINSTE, S., *Stones Left Unturned. Law and transitional justice in Burundi*, Anvers, Intersentia, 2010, pp. 200-223.

entre le gouvernement et les Nations unies en matière de justice transitionnelle – un domaine qui continue à faire partie du mandat du nouveau BNUB – n'avaient pas encore repris.

6. CONCLUSION

Dans notre précédente Chronique, nous écrivions que l'enjeu des élections était surtout la « répartition du gâteau que représente l'accès au pouvoir politique (et les contrats, les emplois, les projets, les crédits et autres avantages et privilèges qui l'accompagnent avec) entre élites, anciennes et nouvelles, avec leurs réseaux et clientèles, ainsi que leur jeu d'alliances conjoncturelles qui ressemble à un *perpetuum mobile* »³⁵. Il est clair que les élections ont sérieusement perturbé la situation à laquelle avaient donné lieu les accords de paix successifs (l'accord d'Arusha et les accords de paix avec le CNDD-FDD et le Palipehutu-FNL) et les élections de 2005. Après le choc des élections de 2010, les différents acteurs sont en train de se repositionner dans un climat et un contexte politiques qui, malheureusement, n'ont pas connu l'apaisement post-électoral tant espéré.

Il n'en demeure pas moins que la période électorale a vu une confirmation du constat que l'ancienne équivalence (qui prévalait notamment au moment des élections de 1993) entre compétition électorale et rivalités ethniques a été brisée. Cependant, il reste à voir si le système de partage du pouvoir consociatif – qui a sauvé le processus électoral – pourra survivre au résultat de ces mêmes élections et à la dominance hégémonique du CNDD-FDD à laquelle ces dernières ont donné lieu.

Anvers, avril 2011

³⁵ VANDEGINSTE, S., "Chronique politique du Burundi, 2009-2010", in *L'Afrique des grands lacs. Annuaire 2009-2010*, Paris, L'Harmattan, 2010, p. 18.