

**Exit Arusha? Trajectoires
d'éloignement du partage
du pouvoir au Burundi.**
Esquisse d'un manuscrit

Stef **Vandeginste**



IOB

Institute of Development Policy and Management
University of Antwerp

Working Papers are published under the responsibility of the IOB Research Lines, without external review process. This paper has been vetted by **Marijke Verpoorten**, coordinator of the Research Line **State, Economy and Society**.

Comments on this Working Paper are invited. Please contact the author at stef.vandeginste@uantwerpen.be.

Instituut voor Ontwikkelingsbeleid en -Beheer
Institute of Development Policy and Management
Institut de Politique et de Gestion du Développement
Instituto de Política y Gestión del Desarrollo

Postal address:	Visiting address:
Prinsstraat 13	Lange Sint-Annastraat 7
B-2000 Antwerpen	B-2000 Antwerpen
Belgium	Belgium

Tel: +32 (0)3 265 57 70
Fax: +32 (0)3 265 57 71
e-mail: iob@uantwerp.be
<http://www.uantwerp.be/iob>

WORKING PAPER / 2017.02

ISSN 2294-8643

Exit Arusha? Trajectoires d'éloignement du partage du pouvoir au Burundi.

Esquisse d'un manuscrit

Stef **Vandeginste***

janvier 2017

* Dr. Stef Vandeginste est chargé de cours à l'Institut de politique et de gestion du développement (IOB) de l'Université d'Anvers.



IOB

Institute of Development Policy and Management
University of Antwerp

TABLE DES MATIÈRES

PRÉFACE: EXIT ARUSHA, UN PROJET DE LIVRE	5
INTRODUCTION	6
CHAPITRE 1. LA MONTÉE ET LE FONCTIONNEMENT DU PARTAGE DU POUVOIR CONSOCIATIF AU BURUNDI	7
CHAPITRE 2. «NOUS SOMMES TOUS DES BURUNDI MAINTENANT»: LA PERTINENCE POLITIQUE DE L'ETHNICITÉ ET DE LA CITOYENNETÉ	8
CHAPITRE 3. LA LÉGITIMITÉ DU PROCESSUS FONDATEUR REMISE EN QUESTION	9
CHAPITRE 4. DES ÉLECTIONS QUI ENTAMENT L'ÉQUILIBRE DU PARTAGE DU POUVOIR NÉGOCIÉ.	10
CHAPITRE 5. UN ENGAGEMENT INTERNATIONAL EN DÉCLIN	11
CHAPITRE 6. DES TRAJECTOIRES DE NATURE JUDICIAIRE: PEU PERTINENTES DANS LE CAS DU BURUNDI	12
CHAPITRE 7. LA RÉVISION CONSTITUTIONNELLE: DE L'ÉVASION À L'ANNULATION DU PARTAGE DU POUVOIR CONSOCIATIF?	13
CONCLUSION	15
BIBLIOGRAPHIE	16

PRÉFACE: EXIT ARUSHA, UN PROJET DE LIVRE

Cette esquisse de manuscrit constitue la première étape d'un trajet qui doit mener à la publication d'un livre concernant l'usage et, surtout, le déclin du partage du pouvoir comme instrument de promotion de la paix et de la démocratie au Burundi. Cette esquisse offre un résumé des principaux arguments qui seront développés dans les différents chapitres du livre à écrire.

Un projet de recherche qui, en cours de route, tend la main à son audience

Le produit final est important, bien évidemment. Mais cela vaut également pour le processus. La rédaction d'un livre est toujours une entreprise solitaire, ce qui sera également le cas pour *Exit Arusha*. Néanmoins, *Exit Arusha* a l'ambition de devenir un processus participatif. Cette esquisse de manuscrit, publiée sous forme de *IOB working paper*, sert d'exemple. Elle constitue un 'teaser' au lecteur. Qu'il trouve ici une invitation à contribuer au processus de rédaction du livre, en défiant l'auteur, en ajoutant de nouveaux arguments, en suggérant des sources documentaires, etcetera. Les lecteurs burundais en particulier sont invités à contribuer.

Pendant ce processus, des ébauches de chapitres – entiers ou partiels – seront publiées sous forme de *working paper* de l'IOB. Dans leur version définitive, ils seront intégrés dans le manuscrit *Exit Arusha? Trajectoires d'éloignement du partage du pouvoir au Burundi*, à publier sous forme de livre.

Une page internet, intégrée au site *Droit, pouvoir et paix au Burundi* (www.uantwerpen.be/burundi) sera le lieu de rencontre virtuelle de tous ceux intéressés par ce projet de livre. En outre, à travers son compte twitter #exitarusha, le projet de livre tend la main à un large public qui s'intéresse à l'histoire contemporaine du Burundi et, plus en général, aux instruments institutionnels de promotion de la paix et de la démocratie.

Science lente

Ce projet de livre est lancé sans calendrier ni date butoir. Il démarre en janvier 2017 au moment où le partage du pouvoir (ethnique et politique) est de plus en plus remis en cause au Burundi. L'objet d'analyse étant en plein développement durant ce projet de livre, il est difficile d'anticiper la date de son aboutissement. Le titre provisoire contient un point d'interrogation, qui pourrait avoir disparu au moment où la rédaction de ce livre aura abouti.

Toutes les ébauches de chapitres seront publiées en anglais et en français. Certes, la traduction ralentit le processus, mais elle oblige l'auteur à réfléchir à deux fois à la manière de formuler certaines idées et de construire certains arguments.

INTRODUCTION

Dans des situations de paix négociée, le partage du pouvoir est un des instruments les plus utilisés pour mettre un terme à un conflit ethnique violent et pour prévenir sa répétition (McCulloch et McGarry 2017). Sur le continent africain, le Burundi est un exemple par excellence de résolution de conflit à travers le partage du pouvoir. La forme habituelle de partage du pouvoir – entre tenants du pouvoir et mouvements rebelles – y a été combinée avec un partage du pouvoir ethnique plus rare et fort sophistiqué, le Burundi devenant ainsi l’Etat « le plus consociatif » du continent africain (Lemarchand 2007). Après une décennie de démocratisation échouée et de guerre civile politico-ethnique, le partage du pouvoir (*gusangira ubutegets* en kirundi) a été négocié et signé à Arusha (Tanzanie) en août 2000. Il garantissait une représentation dans les institutions de l’Etat aux différents segments ethniques et prévoyait la mise en place d’un gouvernement de coalition à base élargie. L’Accord d’Arusha a été complété par des négociations de paix avec les deux mouvements rebelles restants. Ceci a permis l’organisation d’élections démocratiques en 2005. Le Burundi a ainsi été applaudi en tant qu’exemple de pacification ethnique moyennant de l’ingénierie institutionnelle (Reyntjens 2015).

Depuis quelques années, le partage du pouvoir consociatif au Burundi est néanmoins remis en cause. Cette évolution a lieu dans un contexte de ‘recul démocratique’, en particulier depuis les élections de 2010 qui ont mis le pays en route vers un système *de facto* à parti unique, dominé par l’ancien mouvement rebelle CNDD-FDD (Conseil national pour la défense de la démocratie – Forces de défense de la démocratie). Le processus électoral de 2015 a, quant à lui, avant tout été caractérisé par des manifestations contre la candidature du Président Nkurunziza à un troisième mandat et par une tentative de coup d’Etat échouée. En 2016, des consultations menées par la Commission nationale pour le dialogue inter-Burundais (CNDI), une institution fort critiquée pour être sous contrôle du parti CNDD-FDD, auraient révélé une ‘volonté populaire’ de revoir certaines ‘erreurs’ de l’Accord d’Arusha. Ceci pourrait bien jeter une ombre de plus en plus sombre sur l’avenir du partage du pouvoir consociatif au Burundi. Alors que la littérature académique s’est beaucoup intéressée à la mise en place, aux modalités et au fonctionnement des différentes formes de partage du pouvoir (voir Lijphart 2007; Hartzell et Hoddie 2007; Binningsbo 2013; McCulloch 2014), peu d’attention a été accordée au déclin des arrangements consociatifs. Dans quelles conditions les institutions consociatives disparaissent-elles ? Ce manuscrit éclaire et analyse la (tentative de) ‘dé-consociativisation’ de l’Etat burundais et ses liens avec la démocratisation et la résolution de conflit.

Après un premier chapitre traitant de la mise en place et du fonctionnement du partage du pouvoir consociatif au Burundi, les six chapitres suivants s’intéresseront aux modalités du ‘Arusha Exit’. Celles-ci englobent les différents facteurs – une combinaison de caractéristiques structurelles et de choix opérés par les élites – qui expliquent le déclin (envisagé) du partage du pouvoir consociatif au Burundi. Certaines de ces modalités de sortie sont en pleine évolution au moment de la rédaction de ce manuscrit. Le dernier chapitre présentera des conclusions plus générales concernant la longévité du partage du pouvoir post conflit ethnique, éclairant ainsi davantage la question de la durabilité – et le problème d’immobilisme (Horowitz 2014) – du partage du pouvoir ethnique. Cette étude de cas sur le Burundi est donc aussi bien inductive que génératrice d’hypothèse (Levy 2008). Elle veut, d’un côté, enrichir notre compréhension des ratés de la transition politique turbulente au Burundi, et, de l’autre, contribuer à la théorie autour de l’ingénierie institutionnelle de la paix, de la stabilité et de la démocratie. Des renvois comparatifs à d’autres expériences seront parfois utilisés afin d’illustrer ou contraster notre propos.

CHAPITRE 1. LA MONTÉE ET LE FONCTIONNEMENT DU PARTAGE DU POUVOIR CONSOCIATIF AU BURUNDI

Ce premier chapitre est principalement basé sur des versions actualisées et consolidées des articles que j'ai déjà publiés, en anglais et en français, au sujet de la transformation institutionnelle du Burundi vers un état consociatif.

D'abord, l'introduction du partage du pouvoir ethnique est expliquée à partir de l'histoire politique extrêmement violente du Burundi. Le Burundi post-colonial a été caractérisé par des décennies de régime à parti unique autoritaire, sous un gouvernement politico-militaire contrôlé par des membres de l'ethnie tutsi, démographiquement minoritaire. A plusieurs occasions, des attaques par des insurgés issus du groupe ethnique majoritaire hutu ont été réprimées de manière violente. L'épisode le plus violent fut le 'génocide sélectif' de 1972 (Lemarchand et Martin 1974), qui élimina la majorité de l'élite hutue (actuelle et future), y compris les parents des leaders actuels du Burundi (parfois identifiés comme « les orphelins de 1972 »). Au début des années 90, pour répondre à une combinaison de pressions internes et internationales, le Président Buyoya lança un processus de démocratisation. Pour commencer, il introduisit un certain partage du pouvoir ethnique au sein du parti unique UPRONA. Des élections multipartites furent ensuite tenues en 1993. Cependant, quatre mois après son élection, Melchior Ndadaye, leader du parti FRODEBU et premier président hutu, fut assassiné. Ceci fut le coup d'envoi d'une décennie de guerre civile à caractère ethnique et de pourparlers de paix, y compris certaines tentatives peu réussies de partage du pouvoir. Un engagement international ferme, en particulier par le médiateur Nelson Mandela, fut le facteur décisif dans l'acceptation, en août 2000 à Arusha, d'un arrangement consociatif par le FRODEBU (et d'autres petits partis principalement hutu) et l'UPRONA (et d'autres petits partis principalement tutsi). Ensuite, pendant environ dix ans, sous le gouvernement intérimaire et après les premières élections post-conflit en 2005, le partage du pouvoir fut mis en œuvre et respecté quasiment sans heurt malgré sa complexité.

Ce chapitre donne un aperçu des modalités du partage du pouvoir et propose une évaluation de sa performance au niveau des institutions politiques et militaires. Les modalités du partage du pouvoir sont présentées sur base d'une analyse documentaire enrichie par une recherche concernant leur mise en œuvre effective (voir aussi De Roeck et al. 2016). Un acquis majeur a été la dé-ethnisation de la compétition politique, certains représentants du gouvernement allant même jusqu'à déclarer que le «*partage du pouvoir issu de l'Accord d'Arusha a enterré définitivement les risques de génocide ou d'atrocités de masse au Burundi*» (Shingiro 2017). Contrairement à ce qui est mis en avant par une critique pourtant largement acceptée vis-à-vis du partage du pouvoir consociatif, ce dernier n'a pas donné lieu à davantage d'antagonisation entre les groupes identitaires ethniques au Burundi. A ce sujet, il convient de signaler que le Burundi a incorporé une dimension centripète dans son arrangement consociatif.

Ce chapitre analyse également si la durabilité du partage du pouvoir consociatif au Burundi est menacée par des dysfonctionnements internes, c'est-à-dire des faiblesses particulières propres à l'arrangement consociatif. Contrairement à d'autres pays (entre autres la Belgique), les règles de formation du gouvernement étant très simples, le Burundi n'a pas dû faire face à de graves crises de vide institutionnel post-électoral. En outre, là où les règles du jeu consociatif sont formulées de manière ambiguë (ce qui est le cas, par exemple, pour la représentation ethnique dans l'administration publique) elles ont été appliquées de manière à éviter de grandes controverses autour de leur mise en application. Or, cette jeune tradition

a souffert du climat de méfiance qui prévaut depuis la crise de 2015. Avec le recul, il se pose la question de savoir si l'usage de partis mono-ethniques (ce qui exclut la cooptation de 'tutsi de service' dans les partis hutus et vice versa) aurait été plus efficace pour assurer la représentation et les intérêts des minorités. Dans les chapitres suivants, nous analysons les menaces externes, à savoir un certain nombre d'évolutions contextuelles et, plus important, les préférences et stratégies des élites politiques.

CHAPITRE 2. «NOUS SOMMES TOUS DES BURUNDI MAINTENANT»: LA PERTINENCE POLITIQUE DE L'ETHNICITÉ ET DE LA CITOYENNETÉ

Une explication potentiellement importante du déclin du partage du pouvoir consociatif est que son arrangement institutionnel ne correspond pas – ou ne correspond plus – aux catégories et clivages sociaux sous-jacents et à leur pertinence politique. Si tel est le cas, le maintien du statu quo consociatif risque d'être déphasé par rapport aux réalités sociales.

Ce chapitre traite d'abord des particularités de la composition ethnique du Burundi. Au lieu des critères 'objectifs' habituels (comme la langue, la religion, la région), la descendance paternelle et l'auto-identification constituent ici les critères décisifs pour distinguer les groupes ethniques. La prédominance démographique de l'ethnie hutu, estimée autour de 85% de la population, dans un contexte (quasi) bipolaire n'est certainement pas un facteur favorable à l'introduction et au maintien du partage du pouvoir consociatif (Bogaards 1998; Nyamitwe 2009; Wolff 2011).

Ensuite, ce chapitre donne un aperçu de recherches ethnographiques et sociologiques récentes concernant l'évolution de la segmentation ethnique au Burundi, l'auto-identification des Burundais et la pertinence politique du clivage hutu-tutsi depuis l'Accord d'Arusha de 2000.¹ En général, ces recherches indiquent une pertinence continue du facteur ethnique dans l'auto-identification des Burundais mais suggèrent également une forte diminution de sa pertinence politique.

Une attention particulière est accordée à l'évolution – réelle, perçue ou prétendue – de la segmentation ethnique en tant qu'argument utilisé par les acteurs politiques pour plaider en faveur ou en défaveur du maintien du partage du pouvoir consociatif. Un argument parfois mis en avant est que les Burundais ne s'associent plus avec les anciennes catégories ethniques, qu'ils s'auto-identifient avant tout comme citoyens burundais et que, par conséquent, les institutions burundaises devraient dorénavant être basées sur la citoyenneté au lieu de l'affiliation ethnique. Cela rappelle l'approche rwandaise post-génocide basée sur l'amnésie ethnique. Un autre argument consiste à dire que l'Accord d'Arusha était basé sur de 'fausses' catégories ethniques: ce ne sont pas les Tutsi en général, mais plutôt des Tutsi du clan hima du sud du pays qui ont contrôlé les institutions politiques et militaires. Suivant cet argument, le prétendu clivage hutu-tutsi, introduit par l'ancien pouvoir colonial, constituait une bipolarité artificielle et erronée utilisée pour justifier le partage du pouvoir consociatif par les négociateurs d'Arusha.

Ce chapitre se termine par un paradoxe. Pour le gouvernement, la crise électorale de 2015 était en grande partie due à une conspiration internationale qui visait le changement

[1] Ils s'agit entre autres de certaines publications récentes concernant la pertinence politique de l'ethnicité (Schraml 2012), l'ethnicité et le comportement électoral (Nimubona 2005), les identités politiques ethniques ou partisans (Van Acker 2016), l'ethnicité et la jeunesse (Uvin 2009; Berckmoes 2014; Alfieri 2016), l'ethnicité et l'intégration militaire (Samii 2013), l'ethnicité et la diaspora (Turner 2008), la représentation politique, l'ethnicité et le genre (Ingelaere et Verpoorten 2017 – à publier).

du pouvoir à Bujumbura, avec l'appui d'un parti d'opposition principalement tutsi et d'une société civile à dominante tutsi. Ainsi, sur des réseaux sociaux favorables au gouvernement, les personnes (hutu et tutsi) opposées au troisième mandat de Pierre Nkurunziza, les *sindumuja* (littéralement 'je ne suis pas un esclave'), sont de plus en plus accusées d'être des 'sans échec', à savoir la milice tutsi active à Bujumbura au milieu des années nonante. Alors qu'il semble ainsi confirmer la pertinence politique du facteur ethnique, le camp pro-gouvernemental tend néanmoins vers la révision de l'arrangement consociatif. Simultanément, l'opposition insiste sur le fait que la crise actuelle n'est pas de nature ethnique mais politique. Pourtant, la plupart des partis d'opposition oeuvrent pour le maintien du partage du pouvoir ethnique tel que convenu à Arusha. Ce paradoxe est résolu dans les chapitres suivants.

CHAPITRE 3. LA LÉGITIMITÉ DU PROCESSUS FONDATEUR REMISE EN QUESTION

«Les participants à Arusha 2000 veulent rééditer leurs forfaits en 2016 en criant à qui veut les entendre que la renégociation d'Arusha s'impose car les ventres se sont agrandis ce qui signifie que les résultats obtenus ne répondent plus à leurs intérêts égoïstes» ([Communiqué N°011/2016 du parti CNDD-FDD du 30 juin 2016](#))

La réussite du partage du pouvoir ethnique au Burundi et sa contribution à la construction de la paix et de l'Etat a en grande partie été associée à l'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi signé en août 2000. Le succès de cet Accord a surpris de nombreux acteurs et observateurs dont la plupart étaient très sceptiques au moment de sa signature. Au fil des années, en particulier dans les milieux de la société civile et de certains partis d'opposition, l'Accord d'Arusha a obtenu un statut 'sacro-saint' de feuille de route vers la paix et la démocratie au Burundi. Par contre, la direction du parti CNDD-FDD s'est montrée de moins en moins encline au modèle Arusha. En remettant en question la légitimité du processus de paix d'Arusha dans lequel est enraciné le partage du pouvoir ethnique, il est implicitement établi que les institutions consociatives actuelles sont également illégitimes. Parmi les critiques récentes émises par le CNDD-FDD contre 'Arusha', certaines sont anciennes, tandis que d'autres sont nouvelles. Les anciennes critiques avaient déjà été exprimées *in tempore non suspecto*, quand le processus de paix n'avait pas encore abouti (voir, i.a., Van Eck 2009). Celles-ci étaient liées, en partie, à l'absence du parti CNDD-FDD lors des négociations d'Arusha. Certaines anciennes critiques aujourd'hui recyclées concernent uniquement la capacité du processus d'Arusha à mettre un terme à la guerre à court terme, mais pas nécessairement les arrangements consociatifs. En outre, des critiques plus récentes semblent avoir été construites de manière intentionnelle, dans l'objectif de délégitimer les acquis d'Arusha.

Ce chapitre introduit et analyse les critiques (valides ou peu convaincantes) qui sapent la légitimité de l'Accord d'Arusha, fondement du partage du pouvoir consociatif au Burundi :

- Argument 1: L'Accord d'Arusha est un deal élitiste. Il est destiné à la protection des intérêts de la bourgeoisie politique, pas des simples citoyens. Arusha est essentiellement une affaire de partage d'accès aux ressources et aux bénéfices qui accompagnent le pouvoir politique et le contrôle de l'Etat. (Lié à cette critique, il est parfois ajouté que les élites hutu présentes à Arusha ont été trompées par les négociateurs tutsi parce qu'il n'existe pas de quotas pour assurer une représentation hutu dans l'appareil judiciaire ou dans la société civile qui sont tous deux dominés par les Tutsi.)

- Argument 2: L'Accord d'Arusha est un accord politique, qui n'a pas de statut juridique et, a fortiori, pas de statut constitutionnel ou supra-constitutionnel. Il a été signé avec de grandes réserves de la part des partis tutsi et il a été incorporé dans la législation burundaise à travers une loi ordinaire. Par conséquent, il n'existe aucun obstacle à sa révision. (Voir aussi le chapitre 6 contenant une analyse de l'arrêt de la Cour Constitutionnelle du 4 mai 2015 qui confirme la valeur juridique constitutionnel de l'Accord d'Arusha.)

- Argument 3: L'Accord d'Arusha n'est nullement unique. Sa signature n'a même pas conduit à la paix. Il fait partie d'une série d'accords de paix, dont le plus important était l'Accord Global de Cessez-le-feu du 16 novembre 2003 entre le gouvernement intérimaire et le CNDD-FDD, mais auquel personne n'attribue un statut constitutionnel.

- Argument 4: L'Accord d'Arusha n'était pas supposé être éternel. Son évaluation fait partie des missions de la CNDI et le Burundi entrera dans une nouvelle ère sur base des conclusions et recommandations de la CNDI.

- Argument 5: L'opposition est également divisée par rapport à l'Accord d'Arusha. Le mouvement d'opposition CNARED s'identifie avec la sauvegarde de l'Accord d'Arusha – ce qui en soi sape déjà son acceptation universelle. Le mouvement d'opposition MORENA (de tendance tutsi) critique l'Accord d'Arusha et demande sa renégociation, exigeant une alternance ethnique au niveau de la présidence, dévoilant ainsi un 'agenda tutsi caché'. Ainsi, ce mouvement constitue un allié anti-Arusha surprenant du CNDD-FDD (MORENA 2016).

CHAPITRE 4. DES ÉLECTIONS QUI ENTAMENT L'ÉQUILIBRE DU PARTAGE DU POUVOIR NÉGOCIÉ.

Tandis que certains auteurs applaudissent l'effet démocratisant des élections organisées dans un contexte de partage du pouvoir consociatif (Norris 2009), le cas du Burundi montre que des élections post-conflit peuvent mener à l'autocratisation et en même temps saper le partage du pouvoir. Les trois cycles électoraux post-conflit – en 2005, 2010 et 2015 – ont profondément affecté le paysage politique burundais. Le nouvel équilibre du pouvoir est radicalement différent comparé au contexte politique au moment de la signature de l'Accord d'Arusha, ce qui (logiquement?) constitue une menace pour la durabilité du partage du pouvoir négocié en 2000. En d'autres termes, à cause des élections, l'accord politique négocié à Arusha en 2000 n'est plus en phase avec la nouvelle distribution du pouvoir, ou '*political settlement*' tel que défini par Khan (2010). Deux dimensions sont abordées dans ce chapitre.

Premièrement, les élections post-conflit ont été gagnées par un parti qui n'a pas signé l'Accord d'Arusha et qui l'a d'ailleurs fort critiqué (CNDD-FDD 2000). Les deux principaux signataires de l'Accord (le FRODEBU et l'UPRONA) se trouvent dans une crise profonde. Des témoins bien informés expliquent que bien que le CNDD-FDD ait formellement adhéré à l'Accord d'Arusha en 2003, il n'a jamais été dans l'intention de son aile militaire de se conformer au partage du pouvoir consociatif (Rufyikiri 2016). Pour cette aile, Arusha constituait une étape intermédiaire mais pas la fin de la conquête. Suivant cet argument, les urnes ont permis au CNDD-FDD d'obtenir la victoire qu'il n'a pas pu avoir sur le champ de bataille. Ainsi, les élections ont modifié la modalité de la transition politique (initialement de nature négociée) au Burundi. Le cas du Burundi suggère que non seulement en cas de victoire armée (Lyons 2016) mais également dans des situations de paix négociée, les élections post-conflit peuvent aider un ancien mouvement rebelle transformé en parti politique à consolider et autocratiser son pouvoir.

En second lieu, le retour à un système à parti dominant (*de facto* à parti unique) ne correspond plus au modèle d'Arusha basé sur l'idée d'un gouvernement de coalition. Les résultats électoraux de 2005 étaient largement en harmonie avec l'arrangement consociatif. Alors qu'en 2010, les arrangements de partage du pouvoir avaient un effet modérateur sur le triomphe électoral du CNDD-FDD (Vandeginste 2011), depuis, la tension entre l'hégémonie du parti et l'arrangement constitutionnel basé sur un partage du pouvoir a clairement augmenté. Après les élections de 2015, le Burundi a formellement continué à se conformer au modèle du gouvernement de coalition prévu par la Constitution. En réalité cependant, le parti CNDD-FDD a mis en place des mécanismes bien ingénieux pour éroder et contourner le partage du pouvoir conçu à Arusha (voir aussi le chapitre 7). En outre, le système politique actuel est marqué par le présidentielisme au lieu du parlementarisme préféré par la théorie consociative. En effet, pour réaliser les (éventuelles?) ambitions de présidence-à-vie du Président Nkurunziza, une révision de la limitation du nombre de mandats présidentiels contenue dans l'Accord d'Arusha s'imposerait. Divisés et minés, les partis d'opposition sont de plus en plus vus comme manquant un appui populaire; le partage du pouvoir est de plus en plus perçu comme un gilet de sauvetage de l'opposition et comme opposé à la démocratie (CNDD-FDD 2016). Des préférences asymétriques ne constituent pas seulement un obstacle à l'introduction du partage du pouvoir (Horowitz 2014) mais elles menacent aussi sa durabilité.

Par rapport à cette seconde dimension, ce chapitre essaie également d'analyser dans quelle mesure le parti CNDD-FDD de plus en plus dominant est devenu en même temps un parti consociatif (Bogaards 2014). Si tel est le cas, l'on pourrait faire valoir que la diversité ethnique et la représentation des minorités tutsi et twa sont acquises au niveau du parti et qu'elles ne sont plus nécessaires au niveau des institutions de l'Etat.

CHAPITRE 5. UN ENGAGEMENT INTERNATIONAL EN DÉCLIN

“Des tentatives par le gouvernement d'imposer une révision de la Constitution qui reviendrait sur des éléments de l'Accord d'Arusha pourrait annuler des années de progrès et aggraver l'instabilité”
(“Attempts by the government to force through constitutional amendments that reverse elements of the Arusha Agreement could permanently undo years of progress and exacerbate instability”,
Thomas Perriello, Discours final en tant qu'Envoyé Spécial des Etats-Unis pour la Région des Grands Lacs, 15 décembre 2016)

Bien que le partage du pouvoir actuel soit, en partie, le fruit d'un processus d'essais et d'erreurs au niveau interne burundais du début des années '90, il est indéniable que l'engagement de la communauté internationale dans la guerre civile a joué un rôle majeur dans sa construction. Deux médiateurs dotés d'une grande autorité morale, l'ancien président tanzanien Nyerere et l'ancien président sud-africain Nelson Mandela, ont pris le devant dans les négociations de paix à Arusha (1998-2000). Mandela a forcé les parties aux négociations à accepter une issue basée sur le partage du pouvoir. Parfois gravement critiqué par les négociateurs tutsi pour avoir dépeint les Hutu comme des victimes d'un *apartheid* burundais, Mandela privilégiait une lecture ethnique de la crise au Burundi et de sa solution (Bentley et Southall 2005). La constitution intérimaire sud-africaine et le partage du pouvoir burundais convenu à Arusha sont d'ailleurs remarquablement similaires. Ceci confirme les conclusions de Mehler (2013) sur l'importance des acteurs internationaux dans la diffusion des normes et leur impact sur les réformes constitutionnelles incorporant le partage du pouvoir.

Pendant la période de transition (initialement de 36 mois), la supervision et la coordination de la mise en œuvre de l'Accord d'Arusha étaient dans les mains d'une Commission de Suivi de l'Application (CSA), dirigée par un représentant des Nations Unies, dont faisaient partie l'OUA et l'Initiative Régionale pour la Paix. Le cas du Burundi confirme la corrélation établie par Hartzell and Hoddie (2007) entre la réussite de l'usage du partage du pouvoir et la présence d'une opération internationale de maintien de la paix. Une opération militaire (d'abord la MIAB de l'Union Africaine, ensuite l'ONUB des Nations Unies) a appuyé une présence politique importante mise en place pour observer et garantir la mise en œuvre des accords de paix. Chaque année, jusqu'en décembre 2014, la présence d'un bureau politique de l'ONU au Burundi (BINUB, plus tard le BNUB) était prolongée par une résolution du Conseil de Sécurité de l'ONU, avec un mandat toutefois de plus en plus limité. Avec le retrait progressif des acteurs internationaux sur le terrain, le message véhiculant l'idée qu'il n'existe pas d'alternative à l'accord de partage du pouvoir convenu à Arusha est apparu de moins en moins retentissant.

A travers les trois cycles électoraux successifs, le Burundi a évolué d'une situation de *de facto* tutelle vers un regain de sa souveraineté *de facto*. Durant et après la crise électorale de 2015, la plupart des acteurs internationaux ont réaffirmé leur appui à l'Accord d'Arusha. Le nombre de déclarations internationales appelant à la sauvegarde d'Arusha est impressionnant. Les mesures prises par l'Union Européenne sous l'Accord de partenariat de Cotonou (UE-ACP) renvoient au respect de l'Accord d'Arusha comme engagement attendu de la part du gouvernement burundais. Néanmoins, comme nous l'avons expliqué ailleurs (Vandeginste 2016), quand ils renvoient à 'Arusha', les acteurs internationaux sont généralement assez flous quant à leurs attentes précises. Pour certains, un renvoi à Arusha désigne – de manière diplomatique – leur refus du troisième (ou quatrième) mandat. D'autres identifient Arusha au maintien du partage du pouvoir ethnique. Une troisième interprétation – moins ambitieuse – est que les partenaires souhaitent 'simplement' le respect de l'esprit d'Arusha, c'est-à-dire un dialogue inclusif et la volonté du compromis en lieu et place d'une politique violente.

Ce chapitre se situe dans une tendance plus générale de l'engagement international vis-à-vis des situations fragiles. Le partenariat international avec le Burundi n'est plus inspiré par l'agenda ambitieux du '*liberal peacebuilding*' du début des années '90 (Paris 2004) mais de plus en plus motivé par l'idée de stabilisation comme instrument de gestion de crise (Rotmann 2016).

CHAPITRE 6. DES TRAJECTOIRES DE NATURE JUDICIAIRE: PEU PERTINENTES DANS LE CAS DU BURUNDI

La légalité des accords de paix basés sur le partage du pouvoir fait rarement l'objet d'analyse académique (voir, pourtant, Bell 2008 et Levitt 2012). Dans la plupart des cas, le droit est simplement retaillé sur mesure, en fonction de l'accord politique, même quand cela implique une rupture avec l'ordre constitutionnel en vigueur. Pourtant, dans certains cas, l'usage du partage du pouvoir consociatif comme mécanisme de gestion et de prévention de conflit ethnique a été remis en question devant le juge, au niveau national ou international (Mc Crudden et O'Leary 2013). Les principaux arguments contre le partage du pouvoir consociatif sont alors tirés du droit international des droits de l'homme et, en particulier, des dispositions relatives à la non-discrimination et à l'égalité de traitement. Alors que ce facteur est potentiellement important pour le cas du Burundi, en réalité, cette trajectoire judiciaire n'offre pas de clé à la compréhension du déclin (envisagé) du partage du pouvoir consociatif.

Ce chapitre aborde la mise en application et la contestation du droit régissant le partage du pouvoir devant les instances administratives et judiciaires burundaises. Dans la mesure où ces normes juridiques sont appliquées dans le contexte de la compétition électorale, un rôle important est accordé à la Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI) qui, entre autres, est chargée de la cooptation des membres du parlement au cas où les résultats électoraux ne correspondent pas aux exigences en matière de partage du pouvoir. Ceci a donné lieu à un contentieux devant la Cour Constitutionnelle, en particulier concernant la sélection des représentants de la minorité twa. En mai 2015, la Cour Constitutionnelle a pris position sur le statut de l'Accord d'Arusha en droit constitutionnel. Bien qu'il s'agisse du tout premier arrêt confirmant la valeur de l'Accord en droit constitutionnel, celui-ci, en légalisant la candidature du Président Nkurunziza à un troisième mandat, a en même temps énormément nui à la légitimité de la Cour (Vandeginste 2015).

Ensuite, ce chapitre analyse le traitement du partage du pouvoir burundais par les instances internationales des droits de l'homme. Il s'agit, entre autres, de l'Expert indépendant des Nations Unies sur les minorités, le Comité international pour l'élimination de la discrimination raciale de l'ONU, le Comité des droits de l'homme de l'ONU et la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples. En outre, ce chapitre jette un regard sur l'appréciation du partage du pouvoir consociatif à partir d'une approche de justice transitionnelle. D'un côté, le partage du pouvoir ethnique peut être vu comme une façon de promouvoir la réconciliation et comme une garantie de non-répétition. De l'autre, comme l'illustre le cas du Burundi, le partage du pouvoir est très souvent accompagné de l'absence de vérité et de redevabilité pour les violations des droits de l'homme commises par le passé (Vandeginste et Sriram 2011).

CHAPITRE 7. LA RÉVISION CONSTITUTIONNELLE: DE L'ÉVASION À L'ANNULATION DU PARTAGE DU POUVOIR CONSOCIATIF?

«Ainsi, la présente proposition de révision préserve l'esprit d'Arusha en ce qui est du souci de promouvoir la cohésion sociale et la sauvegarde de la paix» (Exposé des motifs du Projet de révision de la Constitution du Burundi, octobre 2013)

Tout d'abord, ce chapitre revient sur les différentes tentatives de révision de la Constitution du 18 mars 2005 qui est basée sur l'Accord d'Arusha. Ensuite, il explique comment, sans amendement formel de la Constitution, les arrangements de partage du pouvoir consociatif ont été changés, contournés ou érodés de manière informelle. Vu sous cet angle, la récente initiative unilatérale prise par le CNDD-FDD d'amender la Constitution ne serait que la formalisation d'un processus informel de dégradation en cours depuis quelque temps.

Dans son discours de nouvel an pour l'année 2012, le Président Nkurunziza a annoncé une révision de la Constitution du Burundi. Alors que cette annonce est restée lettre morte, elle a cependant donné lieu à des spéculations d'une révision imminente visant l'annulation des quotas ethniques et d'autres dispositions consociatives tenues dans la Constitution de 2005. En novembre 2013, à la surprise de la plupart des observateurs et des acteurs politiques, le conseil des ministres a envoyé un projet de remplacement – plus tard reformulé sous forme de révision – de la Constitution au parlement. Une fois de plus, ceci a donné lieu à des craintes que 'Arusha' était sur le point d'être annulé. Dans son exposé des motifs, le gouvernement expliquait qu'il voulait maintenir l'esprit d'Arusha, y compris les quotas ethniques dans les institutions politiques et sécuritaires, tout en introduisant certaines corrections techniques. Ce chapitre analyse le

projet de révision sous l'angle du partage du pouvoir. Le projet n'a néanmoins pas été adopté au parlement. Après les élections de 2015, le gouvernement a mis en place une Commission nationale pour le dialogue inter-burundais (CNDI). Une de ses missions était l'évaluation de l'Accord d'Arusha et de la Constitution. Dans son rapport intérimaire, sans donner plus de détails, la CNDI constate que les Burundais souhaitent que des 'erreurs' de l'Accord d'Arusha soient corrigées et que des 'imperfections' soient enlevées de la Constitution (CNDI 2016). Le 16 novembre 2016, treize ans après la signature de l'accord de paix entre le gouvernement intérimaire et le CNDD-FDD, le conseil des ministres a ainsi débattu de la mise en place d'une commission chargée de la préparation de la révision de la Constitution. Dans son discours de nouvel an pour l'année 2017, le président a confirmé la mise en place d'une telle commission.

Malgré le maintien formel de l'arrangement consociatif convenu à Arusha, le partage du pouvoir au Burundi a, en réalité, progressivement été affaibli dans ses deux dimensions principales, l'une politique, l'autre sécuritaire. Dans sa dimension politique, ceci est dû à la *nyakurisation* des partis politiques: la scission orchestrée de tous les partis d'opposition et l'agrément officiel de la nouvelle aile pro-CNDD-FDD. Ce développement porte gravement atteinte à l'usage du mécanisme – typiquement consociatif – du gouvernement de coalition tel que convenu à Arusha. Le démantèlement de la dimension sécuritaire quant à lui est, principalement, dû à la transformation progressive de la ligue des jeunes du parti dominant (*Ies Imbonerakure*) vers une instance parallèle *de facto* en charge du maintien de l'ordre. Cette agence de sécurité (ou, selon les critiques fort nombreuses, d'insécurité) opère en dehors de la loi formelle et des quotas ethniques prévus par l'Accord d'Arusha et la Constitution de 2005.

Au moment de la rédaction de cette esquisse, il serait prématuré d'anticiper les détails de la formalisation de l'effondrement informel en cours de l'Accord d'Arusha. Que restera-t-il du partage du pouvoir ethnique après la révision constitutionnelle annoncée? Un des scénarios possibles serait une évolution vers la situation qu'a connue le Burundi, pendant quelques années, au début des années '90: un système à parti unique avec un certain équilibre ethnique informel. Contrairement à la période 1989-1992, il ne s'agirait pas d'un monopartisme de droit - mais *de facto* - sous un parti principalement hutu plutôt que tutsi.

CONCLUSION

Comme l'illustre le cas du Burundi, le partage du pouvoir connaît une grande diversité de modalités de mise en œuvre et d'objectifs qu'il est censé remplir dans des contextes parfois fort différents (Binningsbo 2013). Pour des raisons évidentes, il serait prématuré d'essayer d'anticiper les conclusions – particulières au cas burundais ou générales – qui seront développées dans ce dernier chapitre. Deux aspects au moins seront cependant abordés.

D'abord, certaines questions qui méritent davantage d'analyse seront identifiées. Un facteur qui pourrait bien être identifié comme nécessitant des recherches supplémentaires est la dimension économique du partage du pouvoir. A peine réglé par l'Accord d'Arusha, le partage du pouvoir économique (parfois appelé 'le partage des avoirs' ou *amagaburanyama* – littéralement 'partage de la viande' en kirundi) entre anciennes et nouvelles élites politiques pourrait bien avoir été une pierre angulaire trop souvent négligée de la stabilité d'avant la crise de 2015. D'autres thèmes de recherche future seront ensuite identifiés.

Ce chapitre contribuera également à la littérature thématique concernant les liens entre le partage du pouvoir, la résolution de conflit et la démocratisation. Qu'est-ce que le cas du Burundi nous enseigne concernant les facteurs favorables au maintien d'un partage du pouvoir durable? Est-ce qu'un partage du pouvoir plus réglementé (davantage de quotas, plus de mécanismes de suivi, etc.) aurait été plus durable? Quels sont les défis particuliers liés à un partage du pouvoir ethnique institutionnalisé dans un contexte de négociations de paix où des objectifs à court terme (la fin de la guerre) et à long terme (la gouvernance démocratique) sont en jeu? La théorie consociative est basée sur des études empiriques de systèmes démocratiques stables dans des sociétés divisées. Qu'est-ce que le cas du Burundi nous enseigne sur son utilité en tant que mécanisme de pacification ethnique dans un contexte de recul démocratique? Est-il possible de réduire ou d'annuler le partage du pouvoir consociatif sans retour au conflit armé?

BIBLIOGRAPHIE

- Bell, C. (2008), *On the law of peace. Peace agreements and the lex pacificatoria*, Oxford University Press, 2008.
- [Bentley, K. et Southall, R. \(2005\), *An African peace process: Mandela, South Africa and Burundi*, Cape Town, HSRC Press.](#)
- [Binningsbo, H. \(2013\), *Power sharing, peace and democracy: any obvious relationship?*, *International Area Studies Review*, Vol. 16, N° 1, pp. 89-112.](#)
- [Bogaards, M. \(1998\), "The Favorable Factors for Consociational Democracy: a Review", *European Journal of Political Research*, Vol. 33, N° 4, pp. 475-496.](#)
- Bogaards, M. (2014), *Democracy and Social Peace in Divided Societies. Exploring consociational parties*, Palgrave.
- [CNDD-FDD \(2000\), *Déclaration du CNDD-FDD sur l'Accord de paix d'Arusha signé le 28 août 2000*, 17 September 2000.](#)
- [CNDD-FDD \(2016\), *Communiqué N° 011/2016*, 30 June 2016](#)
- [CNDI \(2016\), *Communiqué de presse*, 24 August 2016.](#)
- [De Roeck, M. et al. \(2016\), "Special data feature. Institutions in Burundi and Rwanda: A 20-year data overview \(1995-2016\)", in Reyntjens, F. et al. \(eds.\) \(2016\), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2015-2016*, Antwerp, UPA, pp. 9-50.](#)
- Hartzell, C. et Hoddie, M. (2007), *Crafting Peace. Power-sharing institutions and the negotiated settlement of civil wars*, Pennsylvania State University Press.
- [Horowitz, D. \(2014\), "Ethnic Power Sharing: Three Big Problems", *Journal of Democracy*, Vol. 25, N° 2, pp. 5-20.](#)
- [Khan, M. \(2010\), *Political Settlements and the Governance of Growth-Enhancing Institutions*, SOAS, University of London, July 2010 - unpublished paper.](#)
- [Lemarchand, R. \(2007\), "Consociationalism and Power Sharing in Africa: Rwanda, Burundi and the Democratic Republic of the Congo", *African Affairs*, Vol. 106, N° 422, pp. 1-20.](#)
- [Lemarchand, R. et Martin, D. \(1974\), *Selective genocide in Burundi*, Minority Rights Group, London.](#)
- Levitt, J. (2012), *Illegal Peace in Africa. An inquiry into the legality of power sharing with warlords, rebels and junta*, Cambridge University Press.
- [Levy, J. \(2008\), "Case studies: types, designs and logics of inference", *Conflict Management and Peace Science*, Vol. 25, N° 1, pp. 1-18.](#)
- Lijphart, A. (2007), *Thinking About Democracy. Power sharing and majority rule in theory and practice*, Routledge.
- [Lyons, T. \(2016\), "From victorious rebels to strong authoritarian parties: prospects for post-war democratization", *Democratization*, Vol. 23, N° 6, pp. 1026-1041.](#)
- McCrudden, C. et O'Leary, B. (2013), *Courts and Consociations. Human Rights versus Power-Sharing*, Oxford University Press.
- McCulloch, A. (2014), *Power-Sharing and Political Stability in Deeply Divided Societies*, Routledge.
- McCulloch, A. et McGarry, J. (eds) (2017), *Power Sharing. Empirical and Normative Challenges*, Routledge.
- [Mehler, A. \(2013\), *Consociationalism for Weaklings, Autocracy for Muscle Men? Determinants of Constitutional Reform in Divided Societies*, *Civil Wars*, Vol. 15, N° S1, p.21-43](#)
- [MORENA \(2016\), *Manifeste du MORENA*, Bujumbura, 1 September 2016.](#)
- Norris, P. (2009), "All elections are not the same : why power-sharing elections

- strengthen democratization”, in: Lindberg, S. (ed.), *Democratization by Elections: A New Mode of Transition*, Johns Hopkins, Baltimore, pp. 148-176.
- Nyamitwe, A. A. (2009), *Démocratie et ethnicité au Burundi. Essai sur des mots et des acteurs autour d’un enjeu de justice et de pouvoir (1962-2005)*, Paris, Lethielleux.
- Paris, R. (2004), *At War’s End: Building Peace After Civil Conflict*, Cambridge University Press.
- Reyntjens, F. (2015), “Burundi: Institutionalizing Ethnicity to Bridge the Ethnic Divide”, in: Kuperman, A. (ed.), *Constitutions and Conflict Management in Africa: Preventing Civil War Through Institutional Design*, University of Pennsylvania Press, pp. 27-50.
- [Rotmann, P. \(2016\), “Toward a Realistic and Responsible Idea of Stabilisation”, *Stability: International Journal of Security and Development*, Vol. 5, N° 1, pp. 1-14.](#)
- [Rufyikiri, G. \(2016\), Failure of rebel movement-to-political party transformation of the CNDD-FDD in Burundi: an issue of balance between change and continuity, IOB Working paper, 2016.11, University of Antwerp, August 2016.](#)
- [Shingiro, A. \(2017\), Interview with Philippe Ngendakumana \(Ambassadeur Albert Shingiro: “Si le Burundi était isolé, il n’aurait pas tenu depuis avril 2015”\), *Ikiriho*, 4 January 2017](#)
- [Vandeginste, S. \(2011\), “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, N° 2, pp. 315-335.](#)
- [Vandeginste, S. \(2015\), «Droit et pouvoir au Burundi: un commentaire sur l’arrêt du 4 mai 2015 de la Cour Constitutionnelle dans l’affaire RCCB 303», in: Reyntjens, F et al. \(eds\), *L’Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2014-2015*, Antwerp, UPA, pp. 39-62.](#)
- [Vandeginste, S. \(2016\), “Legal Loopholes and the Politics of Executive Term Limits: Insights from Burundi”, *Africa Spectrum*, Vol. 15, N° 2, pp. 39-63.](#)
- [Vandeginste, S. et Sriram, C. \(2011\), Power sharing and transitional justice : a clash of paradigms?”, *Global Governance*, Vol. 17, N° 4, pp. 489-505.](#)
- Van Eck, J. (2009), “Lessons from the Burundi peace process”, in Shillinger, K. (ed.), *Africa’s Peacemaker? Lessons from South African Conflict Mediation*, Johannesburg, Fanele, pp. 167-178.
- [Wolff, S. \(2011\), “Post-Conflict State Building: the debate on institutional choice”, *Third World Quarterly*, Vol. 32, N° 10, pp. 1777-1802.](#)

