

# *Note n°4 - 2012*

## SITUATION SOCI-POLITIQUE DU BURUNDI, 10 ANS APRÈS LA SIGNATURE DE L'ACCORD D'ARUSHA : QUELLES PERSPECTIVES ?

LIBERATE NAKIMANA, JEAN-SALATHIEL MUNTUNUTWIWE \_\_\_\_\_

Juillet 2012

Avec le soutien :



# SOMMAIRE

<b>RESUME.....</b>	<b>3</b>
<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>4</b>
<b>1 – 2010 : D’UN RENDEZ-VOUS MANQUE A UNE CRISE POLITIQUE .....</b>	<b>5</b>
<b>1.1 – De 2005 à 2010, un bilan relativement positif .....</b>	<b>5</b>
<b>1.2 – Au-delà des réussites, quelques faiblesses .....</b>	<b>5</b>
<b>1.3 – Un contexte politique en déséquilibre dynamique en 2010.....</b>	<b>6</b>
<b>1.4 – Signes précurseurs du mauvais déroulement des élections de 2010, un contexte sociopolitique défavorable à des élections apaisées .....</b>	<b>7</b>
<b>1.5 – Retrait du processus électoral de 2010 par l’opposition, source de l’impasse politique actuelle ? .....</b>	<b>8</b>
<b>2 – LA TENTATION AUTORITAIRE DEPUIS 2010.....</b>	<b>9</b>
<b>2.1 – Les dérives autoritaires du pouvoir « démocratique ».....</b>	<b>9</b>
<b>2.2 – Le régime CNDD-FDD peut-il se réformer? .....</b>	<b>11</b>
<b>3 – QUELQUES SCENARII POSSIBLES .....</b>	<b>12</b>
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>13</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE .....</b>	<b>14</b>

## Résumé

- Le Burundi est entré dans un processus démocratique depuis la signature (2002) et l'application de l'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation. Cet accord a mis fin à la guerre et permis la mise en place de nouvelles institutions politiques, une nouvelle armée ainsi qu'une nouvelle police. En même temps, il a institutionnalisé les quotas ethniques qui doivent se retrouver dans ces nouvelles institutions.
- Le renforcement de ses institutions est passé par les élections démocratiques organisées déjà deux fois au Burundi. Les élections de 2005 n'ont pas provoqué de contestations car, de l'avis de tous les partenaires, elles ont été bien organisées. En dépit des enjeux de chaque parti, tous les acteurs ont accepté les résultats de ces élections. Les institutions démocratiques commençaient alors à se consolider malgré quelques difficultés liées essentiellement à l'inexpérience des nouveaux gestionnaires.
- Les élections de 2010, qui ont été organisées dans un climat de tensions politiques, furent contestées par certains acteurs politiques, ces derniers accusèrent le pouvoir d'avoir manipulé les résultats de l'élection communale. Cette contestation a généré une crise politique. Elle a montré que les leaders politiques burundais sont incapables de trouver des solutions aux problèmes qui se posent à la démocratie. Tous les acteurs se sont radicalisés, donnant libre cours aux réflexes autoritaires qui ont fini par dominer les logiques démocratiques. Ce contexte comme les enjeux immédiats, individuels et collectifs des autorités expliquent ce raidissement du pouvoir qui est tombé dans « un autoritarisme démocratique », ou de basse intensité mais violant les droits de l'homme et la loi.
- La sortie de cette crise exige la consolidation de la démocratie par une transformation des leaders politiques en « leaders transformateurs » capables de produire des sens politiques façonnant un « citoyen démocrate ». C'est pour cela que les scénarii possibles sont les suivants : la relance du dialogue démocratique, le non-respect de l'Accord d'Arusha, le renouvellement interne des élites, le renforcement de l'autoritarisme démocratique, etc.

## Introduction

La signature de l'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation au Burundi avait suscité, pour les Burundais et pour les partenaires du Burundi, un espoir dans la mesure où cette convention venait de montrer qu'une crise violente grave pouvait se résoudre par le dialogue, en se concluant par le partage du pouvoir et la « réinvention »<sup>1</sup> du sens de la démocratie ; on a vite oublié que les différentes parties politico-militaires en présence avaient été amenées à cette « paix des braves » par défaut d'une victoire militaire exclusive. Mais ces négociations ont, entre autres résolutions, permis un élargissement des institutions politiques burundaises, comme l'Assemblée nationale aux partis signataires qui n'en faisaient pas partie, une pratique qui sera également empruntée lors de la mise en application de l'Accord Global de Paix entre le Gouvernement de transition et le mouvement armé CNDD-FDD<sup>2</sup>.

Le retour espéré de la démocratie s'est concrétisé à travers les élections multipartites post-transitoires de 2005 durant lesquelles certains dirigeants et acteurs de la société civile ont joué un rôle crucial pour leur réussite. Elles ont abouti à la mise en place d'une Assemblée nationale dans laquelle la place de l'opposition est presque inexistante. En effet, le CNDD-FDD, issu de la rébellion, dispose de la majorité absolue alors que les partis Sahwanya-FRODEBU<sup>3</sup>, l'UPRONA<sup>4</sup>, CNDD<sup>5</sup> et MRC<sup>6</sup> obtiennent le reste des sièges.

Cependant ces élections de 2005, qualifiées de « *sincères, libres et transparentes* », ont débouchés sur des difficultés de gestion post-électorale, concrétisées par des tâtonnements politico-institutionnels, des pratiques anticonstitutionnelles qui ont parfois fragilisé les institutions<sup>7</sup>, la démocratie et la consolidation de la paix. En effet, depuis cette période jusqu'à la veille des élections de 2010, la situation sociopolitique au Burundi se définit par des tensions entre partis politiques et des malentendus entre le gouvernement et les autres acteurs nationaux comme la société civile, les syndicats, les médias, etc. C'est dans ce contexte difficile de « *bricolage, d'adaptation institutionnels et d'intense dynamique interne au champ politique* » que vont s'organiser les élections de 2010.

Mais la crise politique ouverte, à cette occasion, n'en finit pas se dérouler. Cette note vise alors à comprendre la situation politique burundaise et essayer de lui trouver une trajectoire sinon des trajectoires et scénarii possibles et un sens ou des sens politiques.

---

<sup>1</sup> En effet cet accord a mis en place un système consociatif incomplet, il est vrai, mais qui rassurait tout le monde.

<sup>2</sup> Conseil National pour la Défense de la Démocratie-Forces Nationales pour la Défense de la Démocratie.

<sup>3</sup> Front pour la Défense de la Démocratie au Burundi.

<sup>4</sup> Union pour le Progrès National.

<sup>5</sup> Conseil National pour la Défense de la Démocratie.

<sup>6</sup> Mouvement de Rassemblement pour la Réhabilitation du Citoyen.

<sup>7</sup> On peut notamment mentionner le cas de H. Radjabu qui a provoqué des dissensions à l'intérieur du CNDD-FDD et a causé le blocage à l'Assemblée nationale.

## **1 – 2010 : d'un rendez-vous manqué à une crise politique**

À l'origine de ce rendez-vous manqué de la démocratie et des dérives autoritaires et radicales qui lui ont fait suite - une crise post-électorale larvée, nous nous intéressons, principalement mais pas uniquement, aux élections de 2010. Cet arrêt sur l'événement est indispensable si on veut comprendre l'actualité politique.

### **1.1 – *De 2005 à 2010, un bilan relativement positif***

À la veille de ces élections, le pouvoir peut se prévaloir d'un bilan relativement positif : à son actif, la mise en place de nouveaux appareils régaliens intégrant les anciens rebelles des mouvements politiques armés (les Forces de Défense nationale, la Police nationale du Burundi, les services de renseignements, la réforme de la magistrature, etc.). À la même période, les accords de cessez-le feu avec la dernière rébellion le FNL-PALIPEHUTU<sup>8</sup>, qui intègrent les combattants du FNL-PALIPEHUTU dans l'Armée, la police, et ses leaders dans l'institution (dont Agathon RWASA, président de ce parti, nommé au poste de Directeur général de l'Institut National de la Sécurité Sociale - INSS), puis la mise à l'écart d'un des leaders du CNDD-FDD, Hussein RADAJBU, participent à cette stabilité et sécurité pour lesquelles le CNDD-FDD avait mené campagne et gagné les élections de 2005.

Au niveau socio-économique, le régime du CNDD-FDD s'est lancé dans une politique de reconstruction appuyée par la communauté internationale, au travers de grands chantiers sociaux, les infrastructures scolaires, sanitaires, sportives ; il a mis en place la politique d'Education gratuite pour tous et la politique de la gratuité des soins pour les enfants de moins de 5 ans ainsi que les soins d'accouchements gratuits avec des résultats tangibles. Ces réalisations sont plus appréciées par le monde rural que dans la capitale Bujumbura, redevenue dynamique et prospère pour une minorité de sa population mais où les conditions de vie se sont détériorées pour la majorité des citadins urbains et péri-urbains depuis 1994. Les représentations rurales vis-à-vis du régime en place sont bien plus tolérantes que celles dans la ville de Bujumbura et dans la plaine péri-urbaine de l'Imbo, toujours frondeuses vis-à-vis des pouvoirs, à cause de retombées sociales de ces politiques, de la sécurité retrouvée et surtout grâce à la personnalité bien appréciée du Chef de l'État Pierre NKURUNZIZA, très présent dans l'intérieur du pays.

### **1.2 – *Au-delà des réussites, quelques faiblesses***

Par contre, durant cette première législature, un certain nombre de faiblesses caractérise le régime du CNDD-FDD, lesquelles faiblesses ont influencé ses manières de faire et d'être futures.

Ainsi le climat politique est régulièrement détérioré suite à des pratiques sinon des tactiques politiciennes, policières visant à contrôler les acteurs considérés comme contestataires dont l'arrestation d'anciens dirigeants de la République, sous prétexte de préparation d'un coup d'État dont les preuves n'ont jamais été fournies au tribunal, des personnalités de l'opposition tels l'ancien président Domitien NDAYIZEYE du

---

<sup>8</sup> Forces Nationales de Libération.

FRODEBU, l'ancien premier vice-président Alphonse-Marie KADEGE de l'UPRONA, Dr. Alain MUGABARABONA du Palipehutu-Agakiza, Déo NIYONZIMA de la Société civile, etc.<sup>9</sup>

La seconde faiblesse est le nombre d'affaires politico, économiques et financières restées impunies. L'impunité associée à la corruption comme mode de gestion politique et mode d'accumulation continuent à s'enraciner au Burundi. En ce domaine, la rupture attendue ne s'est pas concrétisée : toutes les « affaires » n'ont jamais fait l'objet d'un procès équitable et objectif car les autorités politiques influentes ont exercé un contrôle subjectif civil, c'est-à-dire qu'elles se sont immiscées dans le fonctionnement de l'administration de la justice et de la police. Bien plus et à l'image des temps de guerre, l'économie politique de l'impunité s'est matérialisée notamment par une inflation d'affaires économiques et financières dénoncées par la Société civile nationale relayée parfois par certaines associations de la Société civile internationale. Cette action a été à l'origine de l'assassinat d'Ernest MANIRUMVA<sup>10</sup>.

Enfin les contraintes structurelles économiques, démographiques érodent les politiques publiques, accélérant, de facto, l'usure politique de l'équipe en place.

Les élections de 2010 auraient pu participer, du moins prendre en considération, au renouvellement politique selon un mode et une ingénierie consociative, sinon consensuelle, prévue par la Constitution. En effet en 2010, le contexte politique avait considérablement changé et se prêtait à un tel changement.

### **1.3 – *Un contexte politique en déséquilibre dynamique en 2010***

En 2010, le paysage politique est tout autre de celui de 2005 : non seulement la quasi bipolarité ethnique et la pression sur l'électorat soucieuse d'un retour de la paix, alors acquises, ne sont plus de mise, par ailleurs de nombreux autres partis politiques ont rejoint l'arène politique burundaise.

Il s'agit d'abord du FNL : ancien mouvement armé créé en 1980, le FNL compte ses militants sur tout le territoire. Nouvellement agréé comme parti politique, ce parti a su exploiter les mécontentements de nombreux démobilisés et de tous les laissés-pour-compte en particulier hutu, récupérer l'imaginaire d'une rébellion et d'un nouveau pouvoir qui s'était attaché au CNDD-FDD. De plus originaire de la province Ngozi comme le président, le leader du FNL, Agathon RWASA mène une campagne de proximité dans le fief présumé du CNDD-FDD tout en s'appuyant sur les zones historiques de la rébellion du FNL.

Ensuite le parti MSD (Mouvement pour la Solidarité et la Démocratie) : qualifié de « visiteur inattendu de dernière heure », ce parti agréé tardivement mobilise toutes les appartenances ethno-politiques d'une part, en particulier les « jeunes adultes », les élites tutsi qui se détournent de l'UPRONA d'autre part. Il s'agit d'un parti présent dans la capitale et les villes secondaires, médiatique et communicateur à l'image de son leader issu de la société civile et du journalisme.

Enfin il s'agit du parti UPD-Zigamibanga. Lié à l'ancien homme fort du CNDD-FDD emprisonné Hussein RADAJBU, ce parti compte plusieurs dissidents du CNDD-FDD,

---

<sup>9</sup> D'après certaines informations, l'emprisonnement de ces personnalités visait des personnes qui avaient été considérées comme des ennemis du CNDD-FDD.

<sup>10</sup> ICG, *Burundi : crise de corruption*, Rapport Afrique, n°185, 21 mars 2012.

notamment nombre de députés radiés de l'Assemblée nationale et une base sociale urbaine et musulmane. Ainsi ses leaders connaissent en profondeur le parti présidentiel d'autant qu'ils en ont été les acteurs clé tout au long de la double lutte politico-militaire et ils ne manquent pas d'exploiter les erreurs du CNDD-FDD à travers d'une mobilisation de proximité.

En résumé, le dénominateur commun à ces partis est qu'ils mobilisent avec une certaine réussite, comme l'avait fait le CNDD-FFD, parmi les hutu des rebellions (anciens combattants et commissaires politiques) y compris la jeunesse urbaine scolaire, hutu comme tutsi, en attente et frustrée de promotion. Or cette nouvelle situation menaçait effectivement l'avenir du CNDD-FDD. C'est pour cela que chaque groupe met en place un ensemble de stratégies pour vaincre.

#### ***1.4 – Signes précurseurs du mauvais déroulement des élections de 2010, un contexte sociopolitique défavorable à des élections apaisées***

Ces signes défavorables sont notamment le recours à des pratiques non conventionnelles de la part du pouvoir ainsi qu'un déficit quasi général dans la classe politique de la tolérance politique, renforcé par l'absence d'un leadership démocrate.

Les éléments qui caractérisent ce contexte politique défavorable aux élections ont été d'abord la résurgence des réflexes autoritaires dignes des régimes mono-partisans que le pays a connus depuis l'Indépendance. Il s'agit de l'absence de tolérance politique et le recours à une gestion partisane de l'État et de ses institutions. D'une part à l'échelle locale, la stratégie du CNDD-FFD a consisté à perturber les activités des partis politiques concurrents notamment le FRODEBU, le FNL-RWASA, le MSD, l'UPD-Zigamibanga et le CNDD-Nyangoma pour des motifs multiples : ouvrir les permanences locales, leur interdire de hisser les couleurs des partis politiques respectifs avec parfois des actes d'intimidation contre les militants du FNL-Rwasa, MSD, UPD, etc. D'autre part, les partis politiques non gouvernementaux n'ont pas disposé de soutien gouvernemental à l'exception des partis institutionnels comme l'UPRONA, le CNDD-FDD et le FRODEBU, alors que l'augmentation de la caution a été une occasion d'exclure les candidatures qui pourraient gêner celles du CNDD-FDD. Par ailleurs tous les partis ont exploité la mobilisation de groupe de jeunes « violents », utilisés dans des stratégies de déstabilisation des concurrents politiques et de provocation, des pratiques parfois converties en affrontements sanglants, tant et si bien que plus les échéances électorales s'approchaient, plus les tensions augmentèrent. En somme, les campagnes partisans ont libéré un espace socio-mental de la violence consolidé par les vertiges de l'impunité car les coupables sont rarement arrêtés et punis, et ceux qui sont arrêtés sont relâchés.

En réalité, ces dérapages ne présageaient pas un bon déroulement du processus électoral alors que les partis CNDD-FDD et ceux de l'opposition ont radicalisé leurs discours, ont tous recouru à une accusation réciproque concernant les violences à l'actif de tel ou tel parti. Ces pratiques ont créé non seulement des sentiments « légitimes » de frustrations mais aussi elles ont convaincu les compétiteurs de l'opposition que le CNDD-FDD pouvait tricher.

Cette période électorale pose en réalité la question du leadership, capable ou non de conduire la démocratisation du Burundi. Nous savons que la démocratie est à la fois procédurale et culturelle : or cette deuxième dimension manque au Burundi. En effet, l'incapacité managériale des élites du CNDD-FDD, de plus en plus partisans et le

radicalisme des opposants mettent à mal la culture démocratique qui exige en réalité le dialogue et la primauté du compromis.

### 1.5 – *Retrait du processus électoral de 2010 par l'opposition, source de l'impasse politique actuelle ?*

Ainsi les élections de 2010 ont été organisées dans une configuration d'affrontement surchargée de sens politique bien avant que la campagne officielle ne commence. Les partis de l'opposition surestimant leur audience avaient confiance dans la victoire, quelle que soit la « tricherie » du parti CNDD-FDD et de son gouvernement. Pour les tenants du pouvoir, il s'agissait de le conserver quels que soient les moyens.

Les résultats des élections communales, les premières d'un processus prévu en plusieurs temps, qui se sont déroulées normalement bien qu'entachées d'irrégularités, sont à la hauteur des espérances des tenants du pouvoir qui y voient la confirmation de leur légitimité alors que, bien au contraire, l'opposition y voit la confirmation d'une fraude systémique. En réalité et à la différence des prévisions électorales qui se sont régulièrement trompées surestimant les mobilisations déclarées comme en 1993, 2005, la géographie électorale témoigne d'une répartition stable traduisant les zones d'influence et les fiefs des partis et des leaders politiques en présence.

**TABLEAU N° 1 : RESULTATS DE L'ELECTION COMMUNALE DE 2010**

<b>Partis politiques</b>	<b>Votes valides</b>	<b>Pourcentage</b>	<b>Nombre de sièges</b>	<b>Pourcentage</b>
CNDD-FDD	2.061,718	64,03 %	1203	62,17%
FNL	455,735	14,15 %	291	16,04%
UPRONA	201,361	6,25 %	152	7,86%
FRODEBU	174,875	5,43 %	123	6,36%
MSD	120,844	3,75 %	92	4,75%
UPD	71,062	2,21 %	32	1,65%
FRODEBU NYAKURI	43,730	1,36 %	8	0,41%
CNDD	40,444	1,26 %	19	0,98%

Or au surlendemain de la proclamation des résultats, le rejet du processus électoral par l'opposition, regroupé dans l'Alliance Démocratique pour le Changement, à l'exception du Parti UPRONA et de partis et leaders retournés (le FRODEBU NYAKURI), a doublement enrayé la consultation, rendant sans enjeux les élections législatives dont la participation électorale baisse à 66%, et accentuant les tensions. En réalité le retrait du processus électoral témoigne que les leaders politiques de l'opposition (FNL, FRODEBU, MSD, UPD-Zigamibanga en particulier) ont été incapables d'analyser les enjeux réels du moment. Poussés par l'émotion de leur échec ou semi-échec, d'une victoire promise mais tronquée et du déshonneur d'une défaite, ils ont permis au CNDD-FDD d'accaparer tous les postes. La stratégie de la chaise vide a été une faiblesse parce que le CNDD-FDD ne pouvait pas arrêter le processus électoral alors que, en revanche, la continuation du processus aurait permis aux partis de l'opposition de gagner des sièges au Sénat et à l'Assemblée nationale, lieu d'agir et d'existence politiques selon la Constitution



burundaise et de peser sur la vie politique. En effet, le régime consociatif mis en place par la Constitution leur accordait une existence politique en attendant une alternance, laquelle finirait par leur accorder le pouvoir par les urnes. En revanche le parti UPRONA a compris cet enjeu et a continué à participer au processus électoral, au nom d'une stratégie de contrôle du CNDD-FDD qui risquait de tout accaparer. Au demeurant les dirigeants du parti UPRONA ont trouvé là une occasion d'occuper les postes politico-administratifs laissés vacants par les autres partis notamment le FNL. En somme, tous les acteurs de l'ADC-Ikibiri ont été motivés par cette impatience politique qui veut avoir tout et vite, quitte pour certains d'entre eux dont les militants irréductibles du FNL et de certains partis politiques alliés à envisager un recours médiatisé à la violence, au réveil des rebellions circulaires qui effectivement se sont déclarées épisodiquement. Cette stratégie payante dans le passé, y compris par le CNDD-FDD qui a su marier pression militaire et campagnes médiatiques, est alors peu pertinente dans une société usée par la guerre et dans un contexte géopolitique stabilisé.

Mais le piège de cette crise électorale, l'auto-exclusion du jeu politique par l'opposition, en comporta deux autres. D'une part face à cette situation de contestation, le CNDD-FDD fut poussé à la faute : au nom de la primauté du vainqueur, il adopta des stratégies de conservation du pouvoir politique, caractérisées par les violences politiques contre les membres des partis qui se sont retirés dudit processus ; les autorités gouvernementales et provinciales et policières adoptèrent alors une stratégie de gestion politique disciplinaire. D'autre part, la société civile et ses organisations, qui regroupent des tutsis ou des hutus, se retrouvèrent dans un face à face avec le pouvoir, ce qui les mit de facto dans une position d'opposants et non plus de médiation ou de pression positive.

## **2 – La tentation autoritaire depuis 2010.**

### **2.1 – *Les dérives autoritaires du pouvoir « démocratique »***

L'autoritarisme caractérise un régime politique qui veut imposer à la société et aux citoyens non seulement sa pensée unique mais aussi la toute-puissance de l'État : les rapports entre les gouvernants et les citoyens sont basés sur la force et non sur une légitimité démocratique et le régime se distingue par des travers : la propagande et le renforcement du pouvoir personnel, des restrictions des libertés d'association, d'expression et d'opinion, l'absence de respect des droits de l'homme, et un espace politique intolérant à l'égard d'autres acteurs politiques, etc.

Si le régime en place au Burundi ne répond pas à tous ces critères, il se caractérise néanmoins par quelques éléments qui s'en rapprochent. Il s'agit notamment de la primauté de l'arbitraire sur l'autorité de la loi et du repliement-fermeture des équipes dirigeantes avec des dérives clientélistes. Dans un résumé retranscrit par l'opinion publique, par définition caricatural, on a l'impression que tout change mais que rien ne change : Ngozi d'où sont issus les barons hutus du régime a remplacé Rutovu, la toute puissance régionaliste des présidents tutsis militaires, issus du parti unique, de 1965 à 1993, autour desquels gravite un cercle d'affidés, d'intrigants.....avec cette fois-ci, une dimension religieuse au travers de réseaux religieux, pentecôtiste en particulier.

Les signes de cet autoritarisme sont un espace politique intolérant, un usage arbitraire de la loi et des appareils répressifs d'État, une culture et des pratiques plutôt clientélistes de « cour » avec des usages dont la très forte concurrence entre les politiques pour accéder au dirigeant, l'importance injustifiée accordée à des individus qui n'ont aucune fonction

politique, mais qui ont accès au pouvoir en vertu du rôle qu'ils jouent dans la vie personnelle du chef ou du cercle dirigeant.

L'espace politique devient de plus en plus intolérant. Les dirigeants du CNDD-FDD veulent discipliner les acteurs contestataires : ainsi le nombre d'opposants et de défenseurs des droits de l'homme emprisonnés s'est élevé ces deux dernières années tandis que des civils, en particulier des résidents de la province de Bujumbura-rural, accusés de soutenir le FNL, sont réprimés, violemment dans certains cas. De plus à défaut d'avoir une opposition, le pouvoir abuse de stratégie de production des scissions internes et de la « transhumance », à l'échelle des équipes communales, qui consiste à gagner des individus issus de l'opposition sur des bases ou des intérêts clientélistes, régionalistes... Le cas le plus parlant est le FNL qui a été divisé en deux : un FNL-aile Emmanuel MIBURO et un FNL-aile Agathon RWASA. Ce phénomène de scission (Nyakurisation en Kirundi) a frappé aussi le parti UPD-Zigamibanga dirigé par Zedi FERUZI : le gouvernement à travers le Ministre de l'Intérieur a permis le changement et la révision des statuts du parti afin de chasser Chauvineau MUGWENGEZO, considéré comme irréductible et pro-Radjabu. Cette tactique, si elle a affaibli les partis politiques en question, a fragilisé la démocratie au niveau national. Enfin les autorités politiques et administratives influencent et interviennent de plus en plus, selon certains cas, dans le processus de prise de décision judiciaire (emprisonnements de journalistes, de défenseurs des droits de l'homme, de défenseurs des intérêts publics, etc.) avec une multiplication de procès et jugements essentiellement politiques. La pression exercée par les rebellions, en germe ou déclarées, a justifié une répression déguisée sous les traits d'une lutte contre le banditisme.

Il ressort que ces pratiques hypothèquent par essence la démocratie, de plus elles génèrent de frustrations, des contentieux à la hauteur des injustices pouvant justifier les réactions d'autres acteurs, en particulier les groupes sociaux paupérisés, le personnel de l'administration publique particulièrement présent à Bujumbura. Elles mettent à mal le projet de co-intégration des élites nationales et elles cultivent un travers régionaliste, de corps sinon ethnique. Ainsi au lieu de coopter les anciennes élites, en majorité tutsi formées durant la période monopartite, et les élites des gouvernements de la transition, en partie hutu, les dirigeants actuels essayent de les rendre responsables de tout ce qui se passe. Certes les élites issues du maquis, aujourd'hui au pouvoir, ont su gérer la « compromis historique militaire » de l'après-grise ou guerre civile puis de la transition (1993-2005), mais elles n'ont ni les compétences ni les ressources humaines en raison de la faiblesse numérique des élites hutus formées ou en cours de formation, pour gérer la sortie de crise. Dans ce contexte de repliement autoritaire, cette faiblesse managériale, renforcée par l'économie politique de l'impatience, « bunkerise » le pouvoir autour des questions régionaliste et ethnique qui restent encore ou peuvent redevenir d'actualité au Burundi. Ainsi la relance du débat sur les représentations ethniques au sein des institutions, comme l'Université du Burundi, est révélateur de cette crispation. Aussi la logique ethnique reste dominante au sein du CNDD-FDD à travers les expressions-distinctions abanyamugambwe /abnumigambwe (les partisans et les propriétaires du Parti) et abanyagihugu/abenegihugu (tous les burundi, les militants propriétaires du pays). Les premières expressions désignent tous les non-militants alors que les seconds désignent les militants et « propriétaires » du CNDD-FDD. Plus concrètement, les seconds sont des Hutu ayant fait la guerre tandis que les premiers sont des Tutsi et autres Hutu qui ont adhéré pour se conformer à la loi sur les partis politiques.

Si tout le monde espérait que les élections de 2010 transformeraient le conflit ethnique en conflit simplement politique, cette nomenclature renforce plutôt la prégnance ou la réactivation des clivages identitaires.

## 2.2 – *Le régime CNDD-FDD peut-il se réformer?*

Le tableau politique que nous venons de développer est caractéristique d'un régime qui se ferme sur lui-même, le régime peut-il alors se réformer ? Dans la mesure où le contexte post-électoral donne « raison » à l'usage des violences politiques en tant qu'outils d'action « efficaces », le pouvoir, qui, bien plus que l'opposition, reste maître du jeu politique, est-il capable de se départir de cette « gestion violente » intériorisée ?

Cette stratégie est difficile sinon impossible en raison de la division interne : deux groupes concurrentiels s'affrontent au sein de la Présidence. Le premier groupe, « le groupe des généraux », se compose des personnes revendiquant la « légitimité du maquis et de la brutalité » et de certains civils partageant les mêmes intérêts ou étant à leur service ; des généraux craints par le Président de la République car il ne peut pas être indépendant de ceux-ci, même s'il a montré qu'il pouvait se détacher de certains de ses compagnons d'arme. Le deuxième groupe est considéré comme le plus modéré par rapport au premier mais il n'a pas beaucoup d'influence sur le Président, bien que paradoxalement ce dernier groupe soit bien apprécié par le Président de la République ; il est dirigé par un de ses proches. Parallèlement à cela, l'Ombudsman lui-même très ambitieux devient donc imprévisible et « incasable » parmi ces deux groupes. Mais le dénominateur commun à ces deux groupes est que le Président de la République est le meilleur défenseur des intérêts de chaque groupe. Si la stratégie du Président de ne jamais rencontrer le groupe de généraux renforce le deuxième groupe, en revanche le groupe de généraux mobilise la cohésion de l'armée comme mécanisme de pression sur le Président dont la menace de la réalisation d'un coup d'État, en jouant sur la cohésion de l'armée, de ses officiers, certes fonctionnelle mais réelle. Or ces deniers sont très opposés à de réels changements au sein de l'appareil politique burundais. Cette attitude résulte de leur incapacité à résoudre les demandes sociales de plus en plus nombreuses et complexes : la plupart d'entre eux le reconnaissent d'ailleurs en aparté, aussi ne parviennent-ils pas à initier de réforme, c'est-à-dire intégrer les plus compétents aux postes les plus appropriés ou favoriser les plus clairvoyants, hiérarchiquement placés loin du siège du pouvoir (CNDD-FDD et État) et qui ne peuvent donc influencer le processus de prise de décision. Pourtant cette stratégie de la cooptation et de la circulation des élites capables ré-légitimerait le régime et l'État, ce qui signifierait l'ouverture du CNDD-FDD aux autres partenaires politico-sociaux ; en fin de compte, ces outputs de l'organisation profiteraient pleinement au CNDD-FDD.

Or le contexte politique est loin de favoriser cette ouverture et en dépit du fait qu'il y a une analyse critique des comportements et des manières de gérer effectuée par les membres lucides du parti CNDD-FDD, les choses ne changent pas. Il n'y a donc aucune tentative d'ouverture envers ses opposants et la célébration du « Cinquantenaire » de l'Indépendance du Burundi n'a pas été cette occasion que certains espéraient. Par conséquent, le modèle consociatif exigeant le partage du pouvoir est dès lors inopérant. Cette peur de l'ouverture vient aussi de deux autres raisons plus subjectives et personnelles : la peur du lendemain et le risque de perdre des avantages matériels et symboliques, la déchéance empêchent toutes innovations risquées tandis que la défense du statut quo est motivée par des blessures de guerre toujours sensibles. Partant de là, nous pouvons dire que le parti CNDD-FDD souffre de son incapacité de se transformer réellement en parti politique, c'est-à-dire à procéder au remplacement de l'élite militaire par l'élite civile.

Par ailleurs cette évolution autoritaire trouve un écho et une justification dans un environnement sous-régional qui lui est favorable. En temps normal, celui-ci devait pousser le régime burundais à adopter des attitudes appropriées pour protéger la démocratie ; or, c'est le contraire. En effet, sur les plans politique et de la protection des

droits de l'homme, la majorité des gouvernements voisins ou presque tous ne constituent pas un modèle de gouvernance démocratique ; en effet, les présidents Y. Museveni, P. Kagame et J. Kabila ne sont pas des modèles de démocrates qui pourraient faire pression au chef de l'État burundais. Par contre, il est intéressant de constater que l'autoritarisme rwandais semble être plagié par les autorités burundaises en place : les logiques de contrôle des médias et de la société civile turbulente pourraient être analysées comme la photocopie de la copie rwandaise mais d'un autre côté, le gouvernement ne peut se prévaloir d'une même réussite en matière économique et de bonne gestion de la chose publique, ni n'a l'image du Rwanda, ni les capacités de redistribution ou de régulation autoritaire de l'Ouganda.

Dans le même sens, la réforme du système pourrait se faire à partir d'une pression exercée par les bailleurs de fonds alors que l'État Burundais est en quasi-asphyxie. Elle se ferait sur les groupes qui semblent dominants et influents sur le Président. Nous devons remarquer que seule cette stratégie pourrait tôt ou tard produire des effets libérant ainsi le président. Cette analyse se fonde sur le fait que les pressions visibles et invisibles de la part de la « Communauté internationale » ont permis de faire quelques avancées (menace de traduction devant la Cour pénale internationale). Sinon le cumul de la mauvaise gouvernance et de la rareté des ressources radicaliseront le régime de telle sorte qu'il peut évoluer vers un autoritarisme à la zimbabwéenne ou à l'érythréenne.

### 3 – Quelques scénarii possibles

Après cette analyse portant sur la capacité limitée du régime CNDD-FDD à se réformer, nous pouvons élaborer alors des scénarii portant sur l'avenir du régime.

- Le premier scénario possible est **la relance du dialogue démocratique** entre les différents acteurs du conflit burundais. Le dialogue est nécessaire pour renforcer la démocratie au Burundi et ce contexte de conflit est très favorable pour le dialogue politique. Il suffirait aux leaders politiques burundais de s'entendre sur les sujets à discuter. Cela suppose que le Président de la République soit capable de convaincre ses groupes et cercles de la nécessité de dialoguer avec tout le monde afin de préparer les élections de 2015. Or cette possibilité est difficile à envisager parce que le pourrissement de la situation résulte en grande partie de l'absence de volonté politique, au sein du pouvoir comme au sein de l'opposition.
- Le deuxième scénario est la **remise en cause probable du modèle consociatif issu d'Arusha**, partant de la constatation que les élites chargées de son application ne sont pas convaincues de l'utilité et de l'opportunité politique de respecter momentanément les clauses contenues dans cet accord, notamment celles portant sur les quotas ethniques. Derrière cette idée se cache en fait la volonté de réduire le poids politique des Tutsi qui ne correspondrait pas à leur poids démographique. Or, cette stratégie ne serait pas rentable dans ce contexte où les recrutements se font par réseaux de connaissances ou par une appartenance au parti au pouvoir.
- Le troisième scénario est que le régime pourrait évoluer, de l'intérieur, vers un **renouvellement interne à condition que les civils gagnent sur les militaires**. Que le civil gagne reste possible mais cette logique réussirait si ce dernier est soutenu par le groupe de généraux, ou une partie d'entre eux, contrôlant l'armée et la police. Si cette stratégie de renouvellement et de circulation des élites semble s'être

enclenchée, elle pêche par son manque de soutien de la part du groupe de généraux. En réalité ce processus n'est pas encore porté par l'élite militaire, prouvant alors **l'impossibilité d'une réforme rationnelle**. Les militaires ne sont pas prêts à rentrer dans cette négociation, dans la mesure où ils ne disposent pas de garanties professionnelles qui leur donneraient accès à des postes, à une promotion dans le civil qui est souvent la voie traditionnelle de sortie dans la carrière militaire.

- Le régime pourrait, à défaut de s'ouvrir, renforcer alors un « **autoritarisme démocratique** », c'est-à-dire un régime caractérisé par une démocratie de façade. Commencée juste après 2006, cette stratégie semble être poursuivie par certains acteurs du CNDD-FDD à travers l'existence d'une liberté de mouvement et d'action accordée aux Jeunes du parti IMBONERAKURE<sup>11</sup> du CNDD-FDD et de certains agents de la police et services de renseignements. La conséquence de cette stratégie est la parcellisation du pouvoir. Chaque autorité politico-administrative locale et centrale s'accorde le pouvoir de telle sorte qu'elle gère son entité comme il entend, d'où la multiplication des abus qui pourraient légitimer l'émergence des contestataires politico-militaires, si la situation géopolitique régionale l'autorise de nouveau.

Dans ces divers scénarios, la mise en chantier ou la relance de **la justice transitionnelle et les inconnues géopolitiques régionales** vont devenir des éléments perturbateurs.

## **Conclusion**

La situation politique actuelle du Burundi, où le régime actuel risque de basculer dans une situation incertaine, inspire un certain nombre d'inquiétudes. Si les données macro-économiques et les indicateurs de la gouvernance restent ou deviennent négatifs et dans la mesure où la volonté de changer ou non est fonction de l'engagement de chaque partie, les risques de confrontation-pourrissement sont élevés.

L'avenir de la démocratie au Burundi est fondamentalement dépendant **de la qualité de ses leaders politiques**. Autrement dit pour sauver la démocratie, il faut recréer l'homme car ce ne sont pas les principes qui changent les choses mais les personnalités.

---

<sup>11</sup> Une jeunesse affiliée au CNDD-FDD.

## **Bibliographie**

- R. Banegas, « Marchandisation du vote, citoyenneté et consolidation démocratique au Bénin », *Politique africaine*, n°69, pp75-87.
- J.F. Bayart, *L'illusion identitaire*, Paris, Fayard, 1996.
- J.F. Bayart, *L'État en Afrique. La politique du ventre*, Paris, Fayard, 1989.
- CEAN-CERI, *Aux urnes l'Afrique ! Elections et pouvoirs en Afrique noire*, Paris, Pédone, 1978.
- B. Hoffman, *La mécanique terroriste*, trad., Paris, Nouveaux-Horizons, 1999, p.54.
- Z. Laidi, *La grande perturbation*, Paris, Flammarion, 2004.
- E. Le Roy, « Mali : la Troisième République face à la méfiance des ruraux », juin 1992.
- M. Liniger-Goumaz, *La démocrature. Dictature camouflée, démocratie truquée*, Paris, L'Harmattan, 1992.
- D.C. Martin, « Le multipartisme pour quoi faire ? Les limites du débat politique, Kenya, Ouganda, Tanzanie, Zimbabwe », octobre 1991.
- T. Mbonabuca, « Propositions d'amélioration du code de conduite des partis politiques en période électorale, (OAG), Juin 2008.
- J.F. Médard, « Le rapport de clientèle », *Revue française de science politique*, vol. XXVI, n°1, février 1976, pp.103-131.
- P.C. Ndayiragije et A. Ntiyanogeye, *Évaluation du processus électoral 2005*, COSOME, Bujumbura, Décembre 2008.
- S. Ntakirutimana, « Les causes de la défaite du parti UPRONA aux élections de 1993 : Essai d'analyse », Mémoire de fin d'études universitaires, Bujumbura, octobre 1999, 84 pages.
- Rapport de l'UPD-Zigamibanga : *Violations des libertés orchestrées respectivement par le pouvoir et le parti CNDD-FDD*, Bujumbura, 02, Septembre 2009.
- Rapport de la Ligue Iteka sur la situation sécuritaire et politique au Burundi du 11 juillet 2012.
- T. Sinunguruza, *Les Élections au Burundi, tout savoir et tirer des leçons de juin 1993*, les Editions Luc Pire, 2004, pages 151.

## **Quelques Rapports et Articles sur la situation politique au Burundi**

- « Les élections de 2010 au Burundi : le peuple abusé », [www.burundi.org](http://www.burundi.org), 13 avril 2009.
- République du Burundi, « Portail du Gouvernement, Burundi/Politique », Point de Presse présenté par le Secrétaire Général du Gouvernement, 10 février 2011, disponible sur le site [www.burundi-gov.org](http://www.burundi-gov.org).
- Human Rights Watch, « Burundi: Evenements de 2011 » in WORLD REPORT 2012
- « Burundi: Face à une logique anti-démocratique et violente » disponible sur le site [www.burundi.agnews.org](http://www.burundi.agnews.org).
- IWACU, « Les partis politiques burundais et le jeu démocratique », 30 septembre 2011
- Rapport des consultations nationales sur la mise en place des mécanismes de justice de transition au Burundi, Bujumbura, 20 Avril 2010.
- U.E., *Burundi : Rapport final, Elections communale, présidentielle, législative, sénatoriales et collinaires 2010*, 2010.