

Analyses 2009



Le Burundi, quelques mois avant les élections

Commission Justice et Paix belge francophone asbl
Rue Maurice Liétart 31/6
B-1150 Bruxelles Belgique
Tél. +32 (0) 2 738 08 01
Fax: +32 (0) 738 08 00
info@justicepaix.be www.justicepaix.be

Le Burundi, quelques mois avant les élections

A quelques mois des élections au Burundi, le Groupe Afrique centrale de Justice et Paix a souhaité procéder à une analyse politique du pays. En tant que membres du Groupe, il nous semblait important de porter notre attention sur les enjeux électoraux de ce pays qui - après des années de guerre et d'instabilité – a repris la voie de la démocratie en organisant des élections en 2005 reconnues par la Communauté internationale comme démocratiques.

Cette analyse a été possible grâce aux multiples rencontres (de diplomates, de personnalités politiques de différents partis, des sociétés civiles burundaise et internationales...) que Kris Berwouts – Directeur d'EurAc et membre du Groupe Afrique centrale – a faites récemment.

1. Les partis politiques en présence

a) Le FNL : quel crédit a-t-il encore ?

Les Burundais ont dû attendre longtemps la concrétisation de l'accord de paix, signé entre le gouvernement et le Palipehutu-FNL (Forces nationales de libération), dernière rébellion Hutu encore active sur le terrain. Le gouvernement voulait dissoudre la rébellion dans les institutions politiques et militaires afin d'éviter que le FNL ne devienne, aux yeux de l'électorat, une alternative pour les élections de 2010. De son côté, le FNL voulait copier le parcours et le timing de l'intégration du CNDD/FDD (Conseil national pour la défense de la démocratie – Forces pour la défense de la démocratie ; au pouvoir actuellement) en 2003-2005, dans l'espoir d'obtenir un même résultat électoral sur base d'une même « *street credibility* » en comptant sur la frustration de la population et le dysfonctionnement des institutions comme son propre capital politique. Ces stratégies fondamentalement opposées ont longtemps ralenti le processus de paix.

La mise en application de l'accord de paix de septembre 2006 s'est accélérée fin 2008-début 2009, avec l'intégration militaire, politique et administrative du FNL. Le parti s'est transformé en parti politique, après avoir laissé tomber la référence ethnique « Palipehutu », comme l'y obligeait la Constitution burundaise. Maintenant, le FNL cherche à s'implanter en déployant des activités sur le terrain. Il se sent freiné par la loi qui oblige tous les partis politiques autres que le CNDD/FDD à demander l'autorisation des autorités locales pour chaque événement politique, même pour une simple réunion.

Une bonne partie des analystes politiques burundais et internationaux sont convaincus que ce processus d'intégration politique a fortement affaibli le FNL. La démobilisation et les divergences internes ont démystifié ce mouvement. Le FNL a perdu son statut presque mythique. Sa descente des collines pour rejoindre la capitale après des années de guérilla a révélé aux Burundais et au monde son vrai visage, à savoir : le nombre de ses combattants et la qualité de ses cadres militaires et civils. L'intégration a réduit le FNL à ses dimensions réelles.

Le FNL s'en rend compte, et il a dû réduire ses ambitions aussi. Le FNL comptait sur une victoire électorale selon le schéma et la logique du CNDD/FDD en 2005. Aujourd'hui, à moins d'un an des élections, le FNL sait qu'il ne les gagnera pas, et que son momentum est déjà passé. Il sait que s'il veut participer au pouvoir, il devra se coaliser avec d'autres partis

politiques. Le Frodebu (Front pour la démocratie du Burundi) paraît un partenaire naturel. Déjà en 2005, il a obtenu ses meilleurs résultats électoraux dans les circonscriptions où le FNL, encore engagé dans sa lutte armée à ce moment, était fort.

La réduction des ambitions rend le leadership du FNL plus réaliste et plus vulnérable. Vulnérable notamment au mal que les Burundais appellent le « ventriotisme » : le remplissage de son ventre comme seul motif pour des personnes ayant un mandat public. Depuis longtemps, le gouvernement actuel a essayé de jouer sur les divergences au sein du FNL. Tout le monde soupçonne en effet la main du CNDD/FDD derrière des manœuvres stratégiques en vue de neutraliser le FNL et casser ce mouvement pour l'empêcher d'être une alternative électorale crédible. Ce travail de sape du FNL fut d'ailleurs couronné de succès avec la signature de l'accord de septembre 2006.

b) Le CNDD/FDD autoritairement en tête du peloton

A mi-parcours de l'actuelle législature, le parti qui avait gagné les élections, le CNDD/FDD, était beaucoup affaibli. D'une part, son action politique était paralysée par les différentes factions qui s'opposaient de plus en plus ouvertement. D'autre part, de nombreuses personnes se demandaient si le Président de la République (Pierre Nkurunziza) dirigeait vraiment le pays car il était beaucoup plus souvent sur le terrain que dans son bureau ! En novembre 2007, le pays évoluait vers un climat d'assassinats politiques ciblés et tout d'abord au sein du CNDD/FDD, où des rivaux politiques commençaient à s'auto-éliminer physiquement. L'implosion du parti aurait pu conduire à l'implosion du pays...

Aujourd'hui, la cohésion au sein du CNDD/FDD est plus grande qu'à la fin 2007. Les parlementaires loyaux à Radjabu, ancien président du CNDD/FDD et actuellement en prison, se sont regroupés dans un autre parti, l'Union pour la Paix et le Développement (UPD). Les parlementaires dissidents, Mathias Basabose et Alice Nzozunkunda (qui fut également Vice-présidente de la République en 2005-2006), ont quitté le parti au pouvoir pour fonder un nouveau parti : l'Alliance Démocratique pour le Renouveau (ADR).

Les autres factions politiques, groupes d'intérêts, clivages régionaux ou tensions personnelles, qui existaient au sein du parti, existent probablement encore. Mais le CNDD/FDD a réussi à couvrir ses divergences internes. Deux facteurs ont été décisifs dans ce processus, et ils tournent tous deux autour de la personne du Chef de l'Etat :

- premièrement, il est rentré sur la scène politique par la grande porte pour reprendre sa place comme Président de la République et comme leader du parti dans les débats. A la fin 2008, il a rencontré le successeur de Radjabu à la tête du parti, Jérémie Ngendakumana, après des mois sans communication directe et des tensions observables par tout le monde. Depuis lors, les protagonistes réussissent à gérer la « cuisine interne » du parti à huis clos. Le pouvoir de Nkurunziza augmente bien sûr par le fait qu'il nomme des ministres qui sont acquis à sa cause et par le départ du parti des députés dissidents.
- Deuxièmement : le retour de Nkurunziza sur la scène politique et sa popularité le rendent incontournable pour les autres factions du CNDD/FDD. Tous sont dans le même bateau, et ils ont un intérêt à y rester, au moins pour la période électorale. La présence continue du Président auprès des paysans est quelque chose à ne pas sous-estimer dans un des pays les moins urbanisés au monde. Les voix des paysans comptent et Pierre Nkurunziza l'a compris.

Aujourd'hui, le Président est plus populaire que son parti ; sa popularité semble d'ailleurs le seul joker du CNDD/ FDD dans le jeu électoral à venir. Mais un président absent est aussi une faiblesse. Certains ne se sentent pas protégés, d'autres profitent de l'absence du chef pour s'enrichir et pour élargir leur zone d'influence. Personne ne croit que le CNDD/FDD a réellement retrouvé son unité, mais le parti ne peut plus se permettre d'étaler sur la voie publique ses divisions comme jadis. Ce qui n'empêche que le CNDD/FDD s'est mis de façon autoritaire à la tête du peloton des acteurs politiques burundais avec des ambitions dans la course électorale.

c) Le FRODEBU

Le FRODEBU s'est également ressaisi. Le parti a également connu des dissensions internes après 2005 qui se sont terminées en faveur du président du parti, Léonce Ngendakumana et de Domitien Ndayizeye (qui a été Président de la République pendant la deuxième partie de la transition). Le départ de certains députés (qui ont fondé le Frodebu-Nyakuri) permet au Frodebu historique de s'exprimer avec un message beaucoup plus clair. Au début 2009, le parti a été le premier à désigner son candidat pour les présidentielles en la personne de Domitien Ndayizeye.

d) Autres partis, avec quelques inconnues...

D'autres partis sont présents sur la scène politique, dont certains sont nouveaux. Une des grandes inconnues est le parti Union pour la Paix et la Démocratie (UPD), dans lequel se sont regroupés les députés du CNDD/FDD qui sont restés fidèles à Hussein Radjabu après sa destitution comme président de ce parti. Même si lui-même est en prison et n'a pas la possibilité de mener des activités politiques, il a pu maintenir une emprise sur une bonne partie de l'ex-rébellion. Ses talents de stratège, comme organisateur et comme mobilisateur (aussi pour la mobilisation de fonds), qu'il a utilisés au service du CNDD/FDD pendant la lutte, sont restés intacts. Le fait qu'il soit en prison ne l'a pas empêché de mettre sur pied l'UPD. Rien ne nous permet de prédire le résultat de ce nouveau venu. Cependant, les Burundais savent qu'un grand nombre de fonctionnaires et de militaires du CNDD/FDD ont reçu leur poste des mains propres de Radjabu quand il était encore aux affaires. Ceux-ci pourraient avoir gardé leur affinité avec lui. L'existence de l'UPD rend le parti au pouvoir nerveux, d'autant plus qu'on ne connaît pas encore son candidat pour les présidentielles de 2010.

Un autre nouveau venu sur la scène politique est le Mouvement pour la Solidarité et la Démocratie (MSD) de l'ancien fondateur et président de la Radio Publique Africaine (RPA), Alexis Sinduhije. Ce dernier a été emprisonné plusieurs fois et plusieurs mois sous l'accusation d'insultes au Président de la République. Son parti est actif, mais semble surtout se concentrer sur la mobilisation des intellectuels, des activistes de la société civile et de la diaspora. Le MSD a certainement un rôle à jouer dans le débat politique au Burundi, à moyen et à long termes. Mais aujourd'hui, il est difficile d'imaginer que ce parti aura plus que quelques élus, vu le paysage politique du Burundi.

Un homme qui a toujours mené une opposition parlementaire pendant la première législature à l'image de ce que l'on connaît en Europe est Léonard Nyangoma. Cet homme, un des leaders fondateurs du Frodebu, fut ministre sous la Présidence de Melchior Ndadaye. Après l'assassinat de ce dernier, il a mis sur pied la résistance armée dont il a été destitué par une révolution de palais, alors que le mouvement était encore dans le maquis. Il a continué son

action sous le nom CNDD et a été élu au parlement. Comme dans le cas de Sihundije, beaucoup d'observateurs s'accordent à dire qu'il n'aura pas de difficultés à se faire réélire et qu'il continuera à avoir une place particulière sur la scène politique burundaise.

Une partie du paysage politique burundais qui a connu des grandes turbulences, mais qui a pu retrouver sa stabilité, est le « rassemblement » classique des partis tutsi. Le rapprochement entre les différentes factions au sein de l'Union pour le Progrès National (UPRONA) s'est conclu par l'élection à la présidence de ce parti de Bonaventure Niyoyankana, élection qui semble capable de consolider la réconciliation dans ce parti. Dans l'entretemps, ni le PARENA (Parti pour le redressement national) de l'ex-Président Jean-Paptiste Bagaza, ni le MRC (Mouvement pour la réhabilitation du citoyen) d'Epitace Bayaganakandi, ne donnent des signes palpables de grandes ambitions, ou même d'un intérêt pour les élections de 2010. Ce qui veut dire que l'UPRONA, qui ne peut pas gagner les élections à cause des réalités mathématiques du Burundi, ne peut pas les perdre non plus. Tant que la clé de partage du pouvoir sera de 60% pour les Hutu et de 40% pour les Tutsi (et sa disparition serait un facteur de déstabilisation important pour le pays), cette équation mathématique garantit un rôle majeur pour le parti tutsi avec le meilleur résultat électoral dans la gestion du pays. Aujourd'hui, il n'y a aucun doute que ce sera l'UPRONA. Ce dernier réussira probablement sans trop de difficultés à se consolider comme premier parti tutsi.

2. Une Commission Electorale Nationale prise en otage ou réellement Indépendante ?

Le CNDD/FDD ne cache pas qu'il n'a pas très envie de perdre les élections. La marge de manœuvre des autres partis politiques à déployer leurs activités sur le terrain est diminuée par les autorités locales. Même la société civile doit demander l'autorisation des autorités locales pour organiser des activités en province. Le CNDD/FDD continue à considérer la société civile comme une opposition masquée, faisant ainsi preuve d'une incompréhension fondamentale du rôle démocratique de la société civile. Il y a eu des cas où les autorités locales ont participé aux activités de la société civile pour y prendre la parole et transformer la réunion en meeting CNDD/FDD. A l'heure actuelle, il n'est pas très clair si ces incidents et ces pratiques sont organisés au niveau local-même, ou s'ils sont orchestrés par le niveau central. Il n'y a pas de preuves pour l'affirmer ou l'infirmer.

Il y a des craintes que le CNDD/FDD n'utilise des fonds de l'Etat pour payer sa propre campagne, et c'est clair que le CNDD/FDD est en train d'importer beaucoup de biens pour distribuer dans la population pendant la campagne, afin d'acheter les voix de l'électorat. Aussi les intimidations, arrestations arbitraires et assassinats (malgré la fin de la guerre avec le FNL, l'impunité continue à régner) contribuent au sentiment que l'espace politique restera très restreint pendant la période pré-électorale.

Mais le champ de bataille sur lequel le CNDD/FDD essaiera de s'imposer est la Commission Electorale Indépendante (CENI). Le parti au pouvoir tentera de gérer et de contrôler la Commission parce qu'il se sent menacé par son indépendance. La mission de la Commission est d'organiser des élections libres et transparentes. L'organe politique compte cinq personnes, il y a neuf chefs de services, et il y a un budget de 43 millions de dollars (USD), divisés sous quatre grandes rubriques : le fonctionnement de la commission-même, l'organisation technique/ logistique des élections, leur sécurisation et la sensibilisation.

Les tentatives de limiter l'indépendance des élections se passent de deux manières. D'un côté, le CNDD/FDD veut avoir une influence au sein de la CENI-même. Ce parti était fâché du fait qu'il aurait voulu que la CENI recrute parmi ses cadres plus de personnes venant de ses rangs que des rangs des partis d'opposition. De l'autre côté, le gouvernement a créé une cellule électorale au sein du Ministère de l'Intérieur, dont l'objectif est de vider la CENI de ses prérogatives, dans la mesure où il a retiré à la CENI des activités que la Constitution lui confie, au profit de cette cellule du Ministère de l'Intérieur.

Autour de chaque étape du processus électoral, il y aura probablement des discussions assez dures entre, d'une part le gouvernement et l'opposition, d'autre part la société civile, discussions répercutées dans les médias, avec dans les coulisses une communauté internationale qui est déterminée à jouer un rôle clair mais discret, en veillant sur les grands principes de transparence et de liberté des élections, et de l'indépendance de la CENI, sans tomber dans le micro-management des élections.

3. Elections dans un pays non encore sécurisé

Le Burundi reste un pays violent

Malgré des avancées significatives dans le domaine de la sécurité, le Burundi reste un pays violent comme le montre le rapport « La quête du pouvoir : violences et répressions politiques au Burundi » que vient de publier Human Rights Watch (HRW) au début du mois de juin 2009. Le rapport décrit des cas où les FNL et le CNDD/FDD ont recouru à des actes de violence et d'intimidation politiques contre des opposants et des voix dissidentes au sein de leurs propres rangs. Le fait que ces mêmes deux ex-rébellions solliciteront la confiance de l'électorat augmente le risque que la (pré-)campagne électorale ait lieu sur un arrière-fond de violence et d'intimidation, en puisant dans les milieux de démobilisés, les ligues de jeunes et de « clubs sportifs » qui peuvent être transformés en milices. Il existe un réel problème de sécurité, surtout que la population civile n'a jamais été véritablement désarmée. Or, cette population est appauvrie, elle continue à vivre l'exclusion et elle est facilement manipulable...

La question ethnique

Personne ne dira que pour la question ethnique, tout est pardonné et oublié, car le pays a encore un long trajet de réconciliation devant lui, avec un volet important de justice transitionnelle. Mais si les vieux démons ne sont pas morts, au moins ils dorment...

La question ethnique reste à l'ordre du jour, et on peut difficilement imaginer une campagne électorale sans parler de l'ethnie. Les politiciens le feront, mais les vieux clichés seront abordés de façon subtile. Il faudra être burundais pour comprendre les références. Alors, est-ce que la question ethnique deviendra un thème électoral, source d'une mobilisation populiste ou même de violence ? Il n'y a heureusement pour l'instant pas d'indication dans ce sens.

L'armée et la police

Les dernières années, l'armée a été un facteur de stabilité dans le pays. Quand le CNDD/FDD a quitté le maquis le 16 novembre 2003, une unité presque naturelle s'est réalisée entre leurs troupes et l'armée régulière, ce bastion de la dynastie politico-militaire qui avait géré le pays depuis 1966. Ce bon entendement, inattendu et inespéré, a contribué beaucoup au climat de confiance qui a permis aux élections d'avoir lieu en 2005. Les réformes du secteur de sécurité

n'ont pas eu les mêmes bons résultats pour ce qui concerne la police, qui reste non seulement source importante de tracasseries à travers la population, mais aussi un instrument sous contrôle du parti au pouvoir. Elle procède à des intimidations déjà aujourd'hui en empêchant les réunions des autres partis.

Il y a un potentiel violent au Burundi, et on ne peut pas exclure des incidents violents d'ici les élections. Il sera important d'éviter que cette violence locale se généralise. Le risque que le pays fasse une rechute dans la violence massive semble plus grand après les élections, où la défaite des perdants sera un problème de sécurité à gérer. Surtout si les perdants ne s'attendaient pas à une défaite. Les scénarios zimbabwéens ou kenyans ne sont pas à exclure.

4. En guise de conclusion

Malgré la pression et les tendances autoritaires du parti au pouvoir, le Burundi est sur la voie de la démocratie. Jeune encore, presque embryonnaire même, mais réelle. Le débat politique existe, le multipartisme est un fait, les médias et la société civile livrent un travail de qualité. Il est important d'être vigilant, mais ce serait une erreur d'être alarmiste.

Une façon bien précise d'être vigilant est la mise en place d'une bonne observation électorale. La société civile burundaise, réunie dans la Coalition de la Société civile pour l'Observation et le Monitoring des Elections (COSOME), se prépare à rejouer le rôle exemplaire qu'elle a déjà joué en 2005. Les ONG européennes réunies au sein d'EurAc (et dont Justice et Paix Belgique francophone fait partie) se préparent elles aussi à renforcer cette initiative par l'envoi d'un contingent d'observateurs européens.

De même, il nous semble très important que, à côté des délégations d'observation des institutions multilatérales comme l'Union Européenne (UE) et l'Union Africaine (UA), les différents Parlements nationaux des pays-membres de l'UE envoient également des observateurs.

Dans ces conditions, et si l'indépendance de la CENI est garantie, on peut espérer que les prochaines élections continueront à inscrire le Burundi dans la voie de la démocratisation.

Kris Berwouts,
Directeur d'EurAc et membre du
Groupe Afrique de Justice et Paix,
Décembre 2009.