

Analyses 2011



Burundi, un an et demi après les élections

Avec le soutien de la Fédération Wallonie-Bruxelles

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

Burundi, un an et demi après les élections

Quels défis à relever ?

Un an et demi déjà que les Burundais étaient appelés aux urnes. Un véritable marathon électoral, des élections à tous les niveaux, des locales jusqu'aux présidentielles. Résultat : l'écrasante victoire du CNDD-FDD, le parti de l'actuel Président Pierre Nkurunziza. Cet exercice démocratique, jugé transparent et valide par les observateurs internationaux, constituait un véritable défi pour le pays. Les partis d'opposition ont toutefois choisi de boycotter la course. Aujourd'hui, la concentration du pouvoir est réelle. Le CNDD-FDD domine l'ensemble de la vie politique burundaise. Sur le terrain, l'après-élection a été marquée par une recrudescence d'actes de violence à Bujumbura et ses alentours. D'aucuns craignaient la formation d'une nouvelle rébellion. Les autorités préfèrent parler d'actes de banditisme.

Un an après, quelle est la situation au Burundi ? Le pays progresse, mais lentement, très lentement. La communauté internationale a-t-elle raison de se désintéresser de ce pays d'Afrique des Grands Lacs, estimant que le processus de paix est terminé ? Autant de questions abordées lors d'une réunion du groupe de travail « Afrique Centrale » de la Commission Justice et Paix. De retour d'une formation au Burundi, Benoît Albert le confirme : le Burundi reste un État fragile, et les actes de violence n'ont pas disparu.

Les enjeux sont avant tout sociaux. Le peuple burundais reste l'un des plus pauvres de la Terre. En 2011, le Burundi stagne au 185^e rang mondial d'après l'indice de développement humain (IDH), soit l'un des derniers de la planète. Trouver un travail relève du parcours du combattant. La sécurité alimentaire n'est pas assurée dans l'ensemble du pays. Le Burundi vit grâce à l'aide extérieure apportée par la France, la Belgique et l'Allemagne essentiellement. Le PIB burundais reste lui encore très dépendant des richesses présentes en République démocratique du Congo. Ces enjeux sociaux énormes constituent la préoccupation principale des Burundais.

Un paysage politique appauvri

Parallèlement, les enjeux politiques n'en restent pas moins importants. Le CNDD-FDD tient les rênes du pays. Mais le parti du Président perd de son poids et de crédibilité de jour en jour. L'organisation interne du CNDD-FDD manque de transparence. Le fonctionnement interne du parti présente de sérieuses lacunes en matière de démocratie et la concentration du pouvoir qui en résulte provoque des tensions. Certains analystes n'hésitent pas à parler d'un pouvoir total, le CNDD-FDD contrôlant à la fois le pouvoir, l'avoir et le savoir.

La Commission Justice et Paix ne peut qu'encourager l'opposition à préparer son redéveloppement et à se construire solidement en vue des prochaines élections. Elle demande également aux différentes autorités politiques burundaises de mettre sur pied des structures d'échange, afin que les diverses composantes de la vie politique burundaise puissent restaurer le dialogue ; condition essentielle à une démocratie saine. Dans le même sens, notre ONG plaide pour un retour au pays des membres de l'opposition actuellement en exil. Elle demande aux autorités de prendre les mesures nécessaires pour garantir leur sécurité.

La stabilité du pays dépend en grande partie de ce qui se passe chez les voisins, dans la région des Grands Lacs en général. D'après la plateforme EURAC, un centre de coopération est en train de naître entre les gouvernements congolais, rwandais, burundais et ougandais. Est-ce là un signe de stabilité régionale ? On ne peut que l'espérer. Les quatre voisins ont intérêt à s'entendre pour lutter ensemble contre les forces déstabilisatrices.

Une sécurité fragile, une réforme de l'armée inachevée

En ce qui concerne l'armée, l'intégration des ex-rebelles pose toujours problème. Celle-ci est plus ou moins un succès, en fonction des régions et des moyens. Certains membres du FNL ont notamment rejoint l'est de la RDCongo et développent des alliances tactiques avec des FDLR¹, des maï-maï ou des dissidents aux FARDC². Les dégâts qu'ils provoquent sont limités, mais la place qu'ils occupent n'est pas à négliger. L'état de leur armement n'est pas très clair. Difficile d'évaluer les moyens dont ils disposent effectivement.

Il n'en demeure pas moins que ces groupes représentent une menace. Certains pourraient être tentés de reprendre officiellement les armes. S'il devait y avoir une déstabilisation du pays, elle ne viendrait probablement pas de la volonté du FNL lui-même, mais selon l'avis de Benoît Albert, il n'est pas exclu que le FNL soit utilisé comme arme pour justifier des violences et massacres perpétrés dans le pays.

Récemment, le massacre de Gatumba a fait resurgir la violence. Un bar très prisé de la ville a été pris pour cible. Trente-neuf personnes ont été tuées. Le gouvernement burundais a immédiatement imputé l'attaque au FNL. Mais d'aucuns s'interrogent sur cette version. N'a-t-elle pas été orchestrée par le pouvoir lui-même dans le but de justifier sa lutte contre le FNL? La question mérite d'être posée quand on sait qu'il y a, au Burundi, une véritable chasse aux sorcières, notamment dans les collines où les membres du FNL sont activement recherchés.

C'est pourquoi la Commission Justice et Paix recommande de poursuivre plus activement encore la démobilisation des anciens combattants, comme le prévoit l'accord de paix d'Arusha signé par les différents acteurs burundais en 2000. Le Burundi doit, en effet, disposer d'une armée nationale véritablement intégrée et respectueuse des institutions démocratiques.

Sur le plan ethnique, l'armée burundaise compte officiellement une proportion égale de Hutus et de Tutsis (50/50) dans ses rangs, comme le prévoyait l'accord de paix d'Arusha. Cet équilibre n'est pourtant que de façade si l'on considère le déséquilibre de la représentation ethnique dans la chaîne de commandement : dans les faits, la majorité des postes à responsabilité sont occupés par des Tutsis.

Toutefois, actuellement, la population ne se plaint pas tellement des militaires et de l'armée ; elle critique davantage une corruption de plus en plus généralisée au sein de la police ainsi que le service national de renseignement (SNR) civil et militaire burundais, jugé très opaque et proche du CNDD-FDD.

¹ Forces démocratiques de libération du Rwanda

² Les Forces armées de la République Démocratique du Congo (FARDC) sont les forces armées officielles du pays.

Une liberté d'expression toute relative

Si la liberté d'expression est de mieux en mieux respectée, sa gestion manque encore de maturité. La prise de parole au sein de l'espace public reste cadenassée et très contrôlée. L'armée et les services de sécurité sont omniprésents et les médias peinent à trouver leur place.

Les assassinats politiques n'ont pas disparu. En 2009, Ernest Manirumva, vice-président de l'observatoire de lutte contre la corruption et les malversations économiques (OLUCOME), une ONG burundaise, a été assassiné à l'entrée de son domicile. Il enquêtait alors sur un trafic d'armes et sur la corruption au sein de la police. Une enquête qui gênait le pouvoir et pour laquelle il a payé le prix fort. Preuve que la liberté d'expression est toute relative.

La Commission Justice et Paix demande aux pays partenaires du Burundi de soutenir et renforcer l'émergence des conditions nécessaires à un véritable débat public et démocratique dans ce pays.

Une justice corrompue et sans moyens suffisants

L'appareil judiciaire burundais existe. Il y a une justice. L'État dispose de tribunaux, mais leur fonctionnement reste imparfait, gangréné par la corruption. Les décisions rendues sont toujours teintées de régionalisme et connotées ethniquement.

Ainsi, deux ans après l'assassinat d'Ernest Manirumva, justice n'a pas encore été rendue. Le procès des auteurs présumés est inlassablement repoussé aux calendes grecques, questionnant ainsi l'effectivité de la séparation entre les pouvoirs judiciaire et politique et alimentant un peu plus le sentiment d'impunité.

Une commission nationale indépendante des droits de l'Homme (CNIDH) a été mise sur pied. Elle manque toutefois de visibilité et de moyens. La CNIDH est chargée de faire un rapport annuel sur l'état des droits de l'Homme dans le pays et de recevoir les plaintes. Elle dispose d'un ombudsman, mais son manque de moyens limite très fortement son action et entrave son efficacité.

La Commission Justice et Paix demande au gouvernement burundais d'apporter une aide financière plus conséquente à la CNIDH. Elle l'invite aussi à faciliter sa mise en œuvre et à garantir son indépendance. Il est capital que la CNIDH puisse enquêter librement sur les violations des droits humains, en ce compris lorsqu'elles sont commises par des agents de l'Etat. Cet organe est d'autant plus essentiel que le Conseil des droits de l'Homme de l'ONU a mis fin prématurément au mandat de l'expert indépendant sur la situation des droits de l'Homme dans ce pays. Depuis, il est devenu difficile d'obtenir des informations indépendantes sur le respect des droits de l'Homme au Burundi. Il s'agit pourtant là d'un défi majeur pour le développement du pays dans les années à venir.

Les autorités burundaises sont également occupées à mettre en place une Commission Vérité et Réconciliation. Celle-ci devrait commencer ses travaux en janvier 2012. Elle aura pour objectif la consolidation de la réconciliation nationale. À côté de cela, un Tribunal spécial pour le Burundi sera mis en place afin que les responsables présumés de crimes relevant du droit international soient jugés équitablement. Ces deux instances souffrent toutefois, avant même leur mise en place officielle, de nombreux handicaps.

La Commission Vérité et Réconciliation s'apparente à une chambre résiduaire, le statut du Procureur n'étant pas clairement défini et les crimes pour lesquels elle est compétente n'étant pas fixés. La notion de crime politique, par exemple, reste floue. La mise en œuvre de cette commission comporte de nombreuses lacunes : son fonctionnement est peu transparent, les forces de l'ordre ne sont pas autorisées à mener des enquêtes et la sécurité n'est pas assurée pour les victimes et les témoins. En outre, la liberté d'expression n'est pas encore suffisamment assurée pour permettre aux victimes de s'exprimer librement.

Une division ethnique qui marque encore les esprits

Enfin, les tensions entre Hutus et Tutsis s'amenuisent progressivement. La division entre les deux ethnies, terreau fertile à la violence et à la guerre civile qui ont déchiré le pays, n'est plus perçue comme la cause de tous les maux burundais. Il n'en demeure pas moins qu'elle reste bien ancrée dans les esprits. On l'a dit, les postes à responsabilités au sein de l'armée reviennent majoritairement à des Tutsis. On constate également des différences perceptibles dans le travail de réconciliation et de mémoire, et notamment dans la manière de commémorer le deuil suite à la guerre civile. La gestion du deuil collectif reste un défi majeur dans la transition démocratique. Les Burundais n'ont pas encore intégré le « nous collectif » et certains éprouvent toujours beaucoup de difficultés à faire un deuil ensemble. L'organisation de cérémonies d'hommage reste délicate. Chaque monument de commémoration est associé à une ethnie ; les monuments communs n'existent pas. L'« autre » est encore souvent perçu comme le responsable des crises qui ont frappé le pays.

Au sein de l'Église aussi, la réconciliation est loin d'être atteinte. On observe toutefois un rassemblement au travers de messes ou autres cérémonies célébrées ensemble par des représentants des deux ethnies. Mais le chemin à parcourir vers la paix retrouvée reste encore long....

Quelles perspectives et quels défis ?

Le Burundi se redresse. Lentement. Il est parvenu à tenir des élections libres et démocratiques en 2005 et en 2010, malgré le retrait de l'opposition. Le dernier groupe rebelle a officiellement déposé les armes en 2009, mais quelques groupes armés continuent de semer la terreur. La liberté d'expression s'étend, bien qu'elle demeure sous tutelle du pouvoir en place. Les tensions entre Hutus et Tutsis s'atténuent, mais elles sont loin d'avoir complètement disparu. L'armée n'est plus l'instrument de domination d'une ethnie sur l'autre, mais des déséquilibres subsistent dans la répartition des responsabilités.

Il n'empêche que le paysage politique est de plus en plus restreint. Le pouvoir est concentré dans les mains du CNDD-FDD, ultradominant. Il importe dès lors de plaider pour une reprise du dialogue entre le parti du Président et les formations d'opposition. Grande absente lors des dernières élections, l'opposition doit se reconstruire pour pouvoir pleinement jouer son rôle de contre-pouvoir. La Communauté internationale doit encourager les différents partis à résoudre pacifiquement leurs différends et doit plaider auprès des autorités actuelles pour un retour des figures de l'opposition actuellement en exil.

Le Burundi reste face à d'immenses défis, à commencer par celui de la pauvreté. L'aide étrangère constitue une partie conséquente du budget national. Elle ne doit pas être interrompue et peut être réorientée, par exemple en soutenant directement la CNIDH ou la Commission Vérité et Réconciliation qui manquent cruellement de moyens.

Un soutien à la société civile doit également être envisagé. Elle seule semble pour l'heure à même de veiller au respect des droits humains. Il est important qu'elle puisse remplir pleinement son rôle d'observateur critique et de collecte d'informations fiables et indépendantes, notamment quant à la situation des droits de l'Homme.

La page de la violence n'est pas encore tournée. Le massacre de Gatumba le rappelle. Tout comme la mort récente de dix-huit rebelles présumés dans la province de Cankuzo (Est), qualifiés de « bandits armés » par les autorités. Il semble évident que le Burundi ne pourra relever seul ces défis. D'où la nécessité pour la Communauté internationale de maintenir son aide financière et de continuer à apporter un soutien politique au processus de démocratisation. Ce n'est pas parce que la guerre proprement dite est terminée qu'il faut abandonner le Burundi. Le maintien du niveau des coopérations multilatérale et bilatérale actuel est nécessaire pour que la démocratie puisse s'installer durablement sur l'ensemble du territoire burundais.

Enfin, il est indispensable de poursuivre les efforts d'éducation civique et de conscientisation politique de la population, notamment via des formations à la citoyenneté, afin que les citoyens burundais connaissent et puissent faire valoir leurs droits et qu'ils soient sensibles à la responsabilité et au rôle actif qu'ils peuvent jouer dans la construction d'un pays en paix.

Sébastien Pierret et
le groupe de travail « Afrique centrale »
de la Commission Justice et Paix
Décembre 2011