

Le Burundi en 2009 : vers des élections libres et transparentes en 2010

Ce texte n'est pas une déclaration officielle d'EurAc mais l'analyse de son directeur après son passage au Burundi du 21 au 24 janvier 2009. L'analyse est basée sur la situation pendant ces jours-ci, et ne prend donc pas en compte ce qui s'est passé par après. L'analyse a nourri la réflexion sur le communiqué auquel elle est annexée.

A : Accords avec le FNL : des avancées réelles

En septembre 2006, un accord de paix a été signé entre le gouvernement burundais et le Palepohutu-FNL comme dernière rébellion hutu encore active sur le terrain. Pendant presque deux ans, cet accord n'avait jamais été concrétisé. Pour le gouvernement, la démarche de l'intégration du FNL devrait 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 2010. Le FNL de son côté, sentant que le climat politique lui était favorable avec une population frustrée et le dysfonctionnement des institutions, essayait de copier le parcours et le timing de l'intégration du CNDD/ FDD en 2003-2005, dans l'espoir d'obtenir un même résultat électoral sur base d'une même *street credibility*.

Ces visions fondamentalement différentes sur l'intégration du FNL ont longtemps ralenti le processus, mais depuis le 9 janvier 2009 il a été débloqué. A l'heure actuelle, le leadership de la rébellion se trouve à Bujumbura et il est dans la procédure de faire enregistrer le mouvement comme parti politique. En fonction de ceci, il a changé son nom en laissant tomber la référence ethnique « Palipehutu ». Pour être en règle avec la loi, le FNL devra rapidement présenter une liste ethniquement mixte avec les noms des dirigeants du parti.

L'intégration politico-administrative est en train de se négocier. Le gouvernement a présenté une liste de 33 postes, que le FNL rejette pour le moment parce qu'il vise des postes à profil plus élevé. Aussi l'intégration militaire se négocie encore : le FNL réclame 6.000 hommes dans l'armée et le même nombre dans la police, en tout cas pas moins de 4.000. Certains observateurs trouvent ces exigences peu réalistes et doutent même que le FNL dispose de ces effectifs.

Malgré ces divergences, personne ne doute vraiment que l'intégration sera effective à court terme. La question militaire sera plus complexe parce que la reprise du FNL dans l'armée suppose qu'on démobilise des soldats du CNDD/

FDD si on veut respecter la clé de partition entre Hutu et Tutsi dans les forces militaires.

Une condition très importante pour mener à bien le processus d'intégration du FNL à bien est qu'il y a les fonds nécessaires pour la réintégration des démobilisés dans la vie civile.

B : Vers un début de regroupement dans le paysage politique ?

Lors de ma dernière visite fin 2007, j'avais trouvé un paysage politique obsédé déjà par les élections de 2010, et une tendance vers l'atomisation à l'intérieur de presque tous les partis. La réalité démographique et mathématique fait que les élections seront gagnées par un Hutu. Déjà en 2007, une lutte de leadership et un jeu de positionnement se faisaient se sentir fortement.

Aujourd'hui, la cohésion au sein du CNDD/ FDD paraît plus grande que fin 2007. Les parlementaires loyaux à Rajabu se sont regroupés dans un autre parti, l'Union pour la Paix et le Développement (UPD). Aussi Alice Nzozunkunda et Mathias Basabose ont quitté le parti au pouvoir pour fonder un nouveau parti : l'Alliance Démocratique pour le Renouveau (ADR).

Reste bien sûr une tension entre le président de la république Pierre Nkurunziza et certaines personnalités autour de Jérémie Ngendakumana (qui a succédé Rajabu début 2007 comme président du parti), Gervais Rufyikiri, président du Sénat, et Onisome Nduwimana, directeur de la Société d'Assurance du Burundi. Le rapport de force est difficile à mesurer. Le conflit a presque éclaté ouvertement il y a quelques mois, mais actuellement les protagonistes réussissent à gérer les tensions à l'intérieur du parti. Ngendakumana et Nkurunziza se sont rencontrés à huis clos. Selon certains de mes interlocuteurs, les éventuels autres candidats au sein du parti pour la présidence du pays semblent avoir reçu un signal qu'ils devraient y avoir des limites à leurs ambitions. Un congrès en février devrait désigner le candidat officiel du CNDD/ FDD pour les élections présidentielles de 2010, mais certaines sources m'ont confié qu'il est probable que le congrès soit reporté.

Ces développements font que la cohérence au sein du parti au pouvoir semble un peu plus grande qu'en 2007. Nkurunziza a pris plus d'espace dans le parti, le fait qu'il nomme les ministres lui donne beaucoup de pouvoir. Depuis le

remplacement des députés dissidents, la majorité parlementaire n'est plus un problème.

Personnellement j'ai des difficultés à imaginer que le CNDD/ FDD présentera un nouveau candidat pour la présidence, au lieu de se regrouper autour du président actuel.

Le Frodebu se regroupe également. Le parti a passé des moments assez durs après la défaite de 2005, mais maintenant le « *clash of the giants* » s'est terminé en faveur du président du parti Léonce Ngendakumana. Le groupe de Minani, avec 10 députés, a fondé un autre part, le Frodebu-Nyakuri. Pour certains, ce départ affaibli le Frodebu, mais d'autres croient qu'il permet à Frodebu de s'exprimer avec un message beaucoup plus clair, et que cela le renforcera quand la compétition pour l'électorat aura atteint son rythme croisière. Le parti a déjà désigné l'ex-président de la république Domitien Ndayizeye comme son candidat pour les présidentielles. Cette décision rapide fait qu'ils ont un pas en avance sur les autres, même si pour plusieurs de mes interlocuteurs, la procédure interne pour désigner le candidat présidentiel n'a pas été correcte.

Le Frodebu se considérait en 2007 comme allié objectif du FNL. Pour 2010, les deux partis présenteront des listes et des candidats propres. Pour beaucoup de mes interlocuteurs, le FNL semble le premier challenger du CNDD/ FDD, mais le Frodebu ne doit pas être sous-estimé non plus. Si le Frodebu et le FNL se coalisent pour le deuxième tour des élections présidentielles, ils peuvent rendre la vie très difficile au CNDD/ FDD.

Il est très difficile de voir comment les autres partis à tendance hutu pourront s'organiser. Le CNDD de Léonard Nyangoma reste un acteur important, surtout dans les provinces de Bururi et Rumonge. L'UPD de Rajabu est un facteur inconnu du fait que beaucoup d'administrateurs communaux doivent leur nomination à Rajabu, mais il est impossible à pronostiquer dans quelle mesure cela jouera dans le combat électoral. Minani et son parti pourraient se rapprocher au parti au pouvoir.

Le regroupement paraît le plus clair dans les partis tutsi. Non seulement l'Uprona a réussi à dépasser ses divergences, les autres partis tutsi semblent également avoir perdu beaucoup de place. Le Parena souffre de l'état de santé de son leader Bagaza. Le MRC se fait entendre à des occasions rares,, mais son président Epitace Bayaganakandi n'est plus visible dans la politique. Ce n'est pas à exclure que l'Uprona récupéra une bonne partie de l'électorat de ces

deux partis. Tant que la clé de partage de 60/ 40, mis en place à Arusha et repris après les élections, reste en vigueur (et sa disparition serait à l'heure actuelle un facteur de déstabilisation), l'ex parti unique aura un impact raisonnable.

C : Tendances autoritaires d'un régime qui se veut présidentiel

Aussitôt après les élections, le parti au pouvoir a évolué vers un autoritarisme qui était nouveau après les années d'ouverture de la transition. La marge de manoeuvre pour l'opposition, la presse et la société civile est devenue beaucoup plus limitée. Entre-temps la lutte contre la pauvreté, élément-clé pour sortir du cercle vicieux de la violence, n'a pas avancé du tout : la pauvreté engendre le conflit qui à son tour augmente la pauvreté, laquelle amplifie le conflit. Il a manqué dès le début une grande vision de développement, et les déclarations en faveur de la lutte contre la corruption et la mauvaise gouvernance ne se sont pas suivies d'effets.

Maintenant que le parti au pouvoir semble retrouver sa cohérence (après le départ de certains dissidents et en gardant ses tensions internes derrière huis clos), il y a un grand effort d'évoluer vers un régime plutôt présidentiel que parlementaire, selon l'adage « tout ce qu'on ne peut pas maîtriser à 100%, on est contre ». Le président Nkurunziza a tendance à peser beaucoup plus directement sur les dossiers et la gestion.

Une des indications les plus frappantes de cette tendance est le fait que le mécanisme de contrôle financier tombe maintenant directement sous la présidence : c'est le président en personne qui décidera quel dossier sera traité et quel autre ne le sera pas.

Le domaine où la volonté du président de la république pour contrôler tout est la plus grande est sans aucun doute l'organisation des élections. Pendant les jours que j'étais sur le terrain, l'installation de la Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI) était bloquée. Le président Nkurunziza avait présenté une liste de noms, qui était considérée par beaucoup (non seulement par l'opposition, mais même par une partie de l'opinion publique loyale au CNDD/FDD) comme une provocation parce que la CENI serait présidée par un activiste du parti. Ainsi la commission ne pourrait être indépendante que de nom. Le Parlement n'a pas voté sur la proposition du président. Le président du

sénat, ce qui était remarquable, est passé au vote tout en sachant que la liste serait rejetée. Ce qui d'ailleurs a été le cas.

Beaucoup de questions sur les élections restent ouvertes : le calendrier, la façon de voter, l'encadrement logistique etc. Il reste à un énorme travail législatif à faire parce qu'il est impossible de simplement copier le cadre légal de 2005. Les débats n'ont pas encore eu lieu. Le régime en place continuera probablement d'imposer une commission qui lui sera soumise et pourrait être tenté à prendre des mesures d'urgence qui lui permettront d'organiser des « élections light » sous son contrôle maximal.

Sur le terrain, le parti au pouvoir a déjà commencé sa campagne dans les milieux ruraux où d'ailleurs il procède à un changement du personnel à tout niveau, afin de mettre partout des militants du parti.

Avec le remaniement ministériel du 29 janvier, nous avons vu les affaires intérieures et de la sécurité placées sous la responsabilité d'Alain-Guillaume Bunyoni, un des généraux du parti. Il aura donc un contrôle aussi bien sur la police que sur l'administration locale...

D : Une (pré-)campagne électorale sur arrière-fond de violence ?

Plusieurs partis politiques Hutu solliciteront la confiance d'un électorat qui risque d'être désorienté devant cette pléiade. Tous mes interlocuteurs m'ont signalé qu'il y a un risque important que la (pré-)campagne électorale ait lieu sur un arrière-fond de violence et d'intimidation. La plupart d'entre eux trouvent d'ailleurs que ce potentiel violent dépassera considérablement celui de 2005.

Un problème de sécurité très réel est le fait que la population civile n'a jamais été désarmée. Une des conséquences de la guerre est que beaucoup d'individus, beaucoup de familles se sont procurées une ou plusieurs armes pour se défendre. Cette population est appauvrie, elle continue à vivre l'exclusion et elle est facilement manipulable. Le fait qu'elle reste armée contribue beaucoup à la recrudescence de la violence.

Au Burundi, personne n'a gagné les élections deux fois. Ce fait joue dans la psychologie des différents acteurs. Le Frodebu est impatient pour revenir aux affaires. Le FNL trouve qu'il est son tour et tente de copier le parcours glorieux

du CNDD/ FDD en 2005. Nerveux, le parti au pouvoir réagit de façon crispée et essaye de contrôler tout.

Déjà à l'époque de Rajabu, il y avait des indications que le CNDD/ FDD était en train d'organiser des militants du parti armés sur le terrain comme force parallèle. Ce risque continue à exister. Le FNL se rend compte de cela et ne se désarmera pas non plus entièrement.

Deux groupes joueront un rôle important dans un éventuel cercle vicieux de violence et d'intimidation : les Ligues des jeunes des différents partis, et les démobilisés. Même les responsables du Frodebu nous ont dit que leur Ligue de jeunes s'exprime parfois de façon musclée, et que la tradition de non-violence du parti pourrait être dépassée par la jeunesse même du Frodebu si la campagne ne se passait pas correctement.

A l'heure actuelle, l'armée reste 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, le 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. Rien ne montre que la cohésion interne de l'armée serait diminuée, bien qu'elle ait devant elle l'exercice complexe de l'intégration des combattants du FNL dans les forces armées burundaises. Mais depuis 2004, elle se tient en dehors des débats politiques.

Les réformes du secteur de sécurité n'a 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 instrument sous contrôle du parti au pouvoir. Elle procède à des intimidations déjà aujourd'hui en empêchant les réunions des autres partis.

Certains de mes interlocuteurs soulignent et insistent qu'il est très important de ne pas commencer à mettre en route les mécanismes de la justice transitionnelle avant que le processus électoral soit terminé. Les deux processus sont émotionnellement très chargés. Il y a très peu de volonté de la part de l'élite politique pour une avancée réelle dans la justice transitionnelle, et la coïncidence avec le processus électoral multiplierait les enjeux, les craintes et les tensions. Et sans aucune doute aussi le potentiel de violence.

E : Conclusions et suggestions pour un plaidoyer immédiat

Il est clair que le parti au pouvoir se prépare pour un **parcours à la rwandaise** où il peut consolider sa victoire historique de 2005, basé sur le contrôle et l'intimidation. Un parcours pour lequel le FPR a donné l'exemple au Rwanda. Déjà avant sa victoire, le CNDD/ FDD avait des très bons contacts avec le FPR. Malheureusement pour lui, ses propres divergences internes l'ont empêché de s'imposer au Burundi comme le FPR l'a fait au Rwanda, mais maintenant qu'il semblent retrouver sa cohésion, il a plus de chances de réussite. Le combat autour de la CENI et la main mise du président sur les mécanismes de contrôle financier l'annoncent déjà.

Certains craignent pour le Burundi un **parcours à la somalienne**, où le pays implose parce que les différents mouvements du paysage politique se militarisent sous pression de leurs ligues de jeunes et des démobilisés dans leurs rangs, ce qui ferait éclater le pays dont les différents morceaux seraient gérés et exploités par des milices avec un programme politique extrêmement vague, des intérêts économiques beaucoup plus concrets et une identité ethnique bien claire. Même si ce scénario n'est pas à exclure, il n'est pas très probable. Parce que l'armée est restée fidèle à sa mission de neutralité, et parce que la population burundaise se rend compte qu'elle a survécu dix ans de guerre sans gagnants. Elle sait que les choses ne peuvent pas être réglées par les armes. Une éventuelle nouvelle guerre n'aurait que des perdants.

Tous les acteurs burundais et internationaux devront se mobiliser pour un **parcours à la burundaise**, qui s'inscrit dans la tradition burundaise à gérer les divergences. Une tradition où chaque avancée dans le conflit est le résultat de négociations, parfois lentes et nébuleuses, avec des méandres irrationnelles, parfois beaucoup plus ciblées et explicites. Une tradition qui a permis aux Burundais de trouver pour leurs problèmes des solutions burundaises, où la procédure inclut le temps et l'espace pour que les acteurs politiques arrivent à des conclusions à leur portée et qu'ils se sont appropriés.

Kris Berwouts

Directeur EurAc

Bujumbura, 21-24 janvier 2009