

Le paysage politique burundais vu par Kris Berwouts, Directeur EurAc

@rib News, 05/03/2009 OPINION : Le Burundi en 2009 Vers des élections libres et transparentes en 2010. (MO*, 5 february 2009) Auteur : Kris Berwouts, Directeur d'EurAc. A : Accords avec le FNL : des avancées réelles En septembre 2006, un accord de paix a été signé entre le gouvernement burundais et le Palephutu-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 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 bloqué. A l'heure actuelle, le leadership de la rébellion se trouve à Bujumbura et il est difficile de faire enregistrer le mouvement comme parti politique. En fonction de ceci, il a changé son nom en laissant tomber la référence ethnique à « 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 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 dans les forces militaires. Une condition très importante pour mener à bien le processus d'intégration du FNL est d'y avoir les fonds nécessaires pour la réintégration des démobilisés dans la vie civile. B : Vers un début de regroupement le paysage politique ? Lors de ma dernière visite fin 2007, j'avais trouvé un paysage politique obscurcissant par les élections de 2010, et une tendance vers l'atomisation à l'intérieur de presque tous les partis. La réalité démocratique fait que les élections seront gagnées par un Hutu. Déjà en 2007, une lutte de leadership et un jeu de positionnement se faisaient sentir fortement. Aujourd'hui, la cohésion au sein du CNDD/ FDD paraît plus grande qu'en 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 Juvénal Ndayishimiye (qui a succédé à Rajabu en 2007 comme président du parti), Gervais Ruyikiri, président du Sénat, et Onisime 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. Ndayishimiye 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 cohésion 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 Léonard Ndayishimiye. Le groupe de Minani, avec 10 députés, a fondé un autre parti, le Frodebu-Nyakuri. Pour certains, ce départ affaiblit le Frodebu, mais d'autres croient que cela 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 croissant. Le parti a déjà désigné l'ex-président de la République Ndayishimiye 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'est pas la plus 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 de 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, d'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 occupera une bonne partie de l'électorat de ces deux parties 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. Aussi à l'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 manœuvre pour la presse et la société civile est devenue beaucoup plus limitée. Entre-temps la lutte contre la pauvreté, l'écoulement-civile 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 d'abord une grande vision de développement, et les clarifications 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 cohésion (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 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 et la 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 qui précèdent sur le terrain, l'installation de la Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI) était bloquée. Le 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 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 de 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 de personnel 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 rwandais. Il aura donc un contrôle aussi bien sur la police que sur l'administration locale : Une (pré-)campagne électorale sur un arrière-fond de violence ? Plusieurs partis politiques Hutu solliciteront la confiance d'un électoralat 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 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, de familles se sont procurés une ou plusieurs armes pour se défendre. Cette population est appauvrie, elle continue à vivre en 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. À l'époque de Rajabu, il y avait des indications que le CNDD/ FDD était en train d'organiser des militaires 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 établie entre leurs troupes et l'armée rwandaise, le bastion de la dynastie militaire qui avait gouverné 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 s'est diminuée, bien qu'elle ait devant elle l'exercice complexe de l'intégration des combattants du FNL dans les forces burundaises. Mais depuis 2004, elle se tient en dehors des débats politiques. Les formes 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 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. D'ailleurs avant sa victoire, le CNDD/ FDD avait des très bons contacts avec le FPR. Malheureusement pour lui, ses propres divergences internes ont empêché de s'imposer au Burundi comme le l'a fait au Rwanda, mais maintenant qu'il semble retrouver sa cohésion, il a plus de chances de réussir. Le combat autour de la CENI et la main mise du président sur les mécanismes de contrôle financier 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 exclu, il n'est pas très probable. Parce que l'armée est restée fidèle à la 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 déboules, avec des méthodes 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. Pour y arriver, EurAc recommande à l'Union européenne et ses États-membres de : 1. S'engager pour et accompagner le processus électoral avec de l'expertise et des fonds. 2. De reprendre dans son dialogue politique avec le gouvernement burundais le souci que les élections soient libres et transparentes, dans une sécurité absolue, avec un électoralat sensibilisé, organisées par une CENI vraiment indépendante. 3. D'utiliser, si nécessaire, ses instruments de pression pour encourager les différents acteurs sur la scène politique burundaise de respecter leurs propres engagements et de rester dans le cadre constitutionnel. 4. D'investir dans la bonne gestion de la démobilisation et surtout de la réintégration des démobilisés qui, dans le cas échéant, peuvent être instrumentalisés pendant la (pré-) campagne pour créer un climat de violence et d'intimidation. 5. De soutenir la société civile dans ses activités d'éducation électorale d'un électoralat aujourd'hui mal formé et mal informé, et de protéger l'espace pour que presse civile jouent leur rôle démocratique. NDIR : - MO* est un mensuel flamand sur la mondialisation - EurAc est le réseau européen pour l'Afrique centrale. Il regroupe 46 organisations non-gouvernementales actives en Afrique centrale dans le domaine de la coopération au développement ou de l'aide humanitaire. Ces ONG sont issues de 12 pays européens différents.