

LE BURUNDI POST-ELECTORAL
Des défis à la portée des burundais

Bujumbura, 18 décembre 2010

0. INTRODUCTION

1. Entre les mois de mai et septembre 2010, le Burundi a organisé un marathon électoral¹ qui a débouché sur la mise en place des institutions et organes qui gouvernent aujourd'hui le pays. Alors que tout le monde, au Burundi comme chez les amis étrangers, s'attendait à ce que ces élections constituent le couronnement du long et laborieux processus de paix commencé à la fin du vingtième siècle, la situation politique et sécuritaire actuelle se caractérise par des interrogations qu'on peut résumer en cette phrase : que nous réserve l'avenir ?
2. Des partis politiques² se sont retirés du processus électoral en faisant prévaloir de « graves irrégularités » et des « fraudes » qui auraient entaché les élections communales, les premières à avoir été organisées. Ces partis sont en conséquence absents à tous les niveaux de l'organisation administrative et institutionnelle du pays. Ainsi, le Parlement et le Gouvernement sont entre les mains de trois partis largement dominés par l'ancien mouvement politique armé, le CNDD-FDD, déjà fortement présent dans les institutions issues des élections de 2005. Le dernier mouvement politique armé, le PALIPEHUTU-FNL, devenu depuis l'année 2009 le parti « Forces Nationales de Libération » (FNL), arrivé en deuxième position lors des élections communales fait aujourd'hui face à des déchirements dont la manifestation la plus éclatante a été le remplacement d'Agathon Rwasa à la tête du parti. La disparition (jusque quand ?) de la scène politique intérieure constitutionnelle du président des FNL alimente de nombreuses spéculations et inquiétudes sur les risques d'un retour de la violence dans les débats et actions politiques. Plusieurs autres leaders politiques³ sont partis en exil et alimentent des interrogations sur leurs orientations et comportements politiques.
3. Alors que le Gouvernement présente les faits de « criminalité » régulièrement reportés par les médias comme des « actes de banditisme », d'autres opinions redoutent plutôt le prélude, à travers certaines de ces violences, d'une rébellion à caractère politique. Ce qui ne manque pas de produire des effets pervers sur la situation économique et sociale d'un pays classé parmi les dix pays les plus pauvres du monde et dont le budget est financé à plus de 50% par des apports extérieurs.

¹ Dans l'ordre: 24 mai 2010 : élections communales, 28 juin 2010 : élections présidentielles, 23 juillet 2010 : élections législatives, 28 juillet 2010 : élections sénatoriales et 7 septembre 2010 : élections collinaires.

² Les plus importants sont : Forces Nationales de Libération (FNL), SAHWANYA-FRODEBU, MSD, UPD-ZIGAMIBANGA et CNDD. Tous avaient présenté des candidats à l'élection présidentielle : Agathon Rwasa pour les FNL, Domitien Ndayizeye pour le FRODEBU, Alexis Sinduhije pour le MSD, Pascaline Kampayano pour l'UPD et Léonard Nyangoma pour le CNDD.

³ Pascaline Kampayano, Alice Nzomukunda, Léonard Nyangoma, Alexis Sinduhije, Pancrace Cimpaye

I. DES REALITES ET DES FAITS QUI INQUIETENT

4. Il était attendu, dans le fonds comme dans la forme, que les élections de 2010 constituent le stade ultime, une sorte de « pacte de paix définitif »⁴ entre les composantes de la classe politique burundaise d'une part et entre cette dernière et le peuple burundais d'autre part. Un tel « pacte » devait mettre définitivement fin à la crise qui avait éclaté le 21 octobre 1993 et qui avait été provoquée par l'assassinat du premier Chef d'Etat démocratiquement élu de l'histoire du Burundi. D'abord sous forme de « résistance » contre ceux qui avaient tourné les armes contre le Chef de l'Etat et ensuite pour la « restauration de la démocratie », le coup d'Etat du 21 octobre 1993 avait provoqué la création du « Conseil National pour la Défense de la Démocratie » (CNDD)⁵ et la réactivation, plus tard, du premier mouvement politique armé de l'histoire du Burundi, le PALIPEHUTU⁶. La signature de l'« Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi »⁷ a ouvert la voie à la conclusion d'un accord de paix⁸ entre le Gouvernement de Transition issu de la mise en application de l'Accord d'Arusha et le mouvement politique armé CNDD-FDD. Ensuite, malgré le fait que le PALIPEHUTU-FNL demeurait en guerre contre le Gouvernement, l'accord avec le CNDD-FDD a permis l'organisation des élections de 2005. Même si dans la suite on a observé une évolution en dents de scie dans les rapports entre le nouveau Gouvernement et le PALIPEHUTU-FNL, un accord est intervenu entre les deux le 07 septembre 2007. Cela a été dans la suite conforté par le retour au pays des leaders du PALIPEHUTU-FNL, dont le président de cette organisation, Agathon Rwasa ainsi que la transformation de ce mouvement politique armé en un parti politique doté d'une appellation sans connotation ethnique : les « Forces Nationales de Libération » (FNL).
5. Ainsi, pour la première fois après la restauration du multipartisme le 15 avril 1992⁹, les élections de mai à septembre 2010 pouvaient être organisées avec la participation de tous les protagonistes politiques. Ces élections devaient constituer le point d'orgue dans le processus de paix d'autant plus que les burundais retrouvaient également leur droit d'élire au suffrage universel direct le Président de la République depuis l'assassinat le 21 octobre 1993 de celui dont ils s'étaient dotés pour la première fois le 1^{er} juin 1993.

⁴ Elles devaient constituer une manifestation de l'enracinement d'une « démocratie apaisée » par la consolidation de la sérénité et de la confiance entre le peuple et les acteurs politiques d'une part et entre les acteurs politiques entre eux d'autre part.

⁵ Cette appellation avait été choisie lors de la création (officielle) du mouvement le 24 septembre 1994. L'appellation CNDD-FDD (Conseil National pour la Défense de la Démocratie-Forces pour la Défense de la Démocratie) est intervenue en 1998 pour souligner l'unicité des composantes politique et militaire de l'organisation. C'était suite à l'éviction de Léonard Nyangoma et son remplacement par le colonel Ndayikengurukiye, déposé lui-même, quatre ans plus tard, en 2002, par le trio constitué par Pierre Nkurunziza (représentant légal), Hussein Radjabu (secrétaire général) et le colonel Adolphe Nshimirimana (chef d'Etat Major Général des FDD)

⁶ Le PALIPEHUTU avait été créé par Rémy Gahutu à Mishamo en Tanzanie, le 18 avril 1980.

⁷ Le 28 août 2000

⁸ Le 16 novembre 2003

⁹ C'est le jour où a été promulgué le décret-loi sur les partis politiques au Burundi.

6. Malheureusement, le retrait des 12 partis de l'ADC-IKIBIRI du processus électoral au lendemain des élections communales dont ils ont dénoncé des « irrégularités notoires » et « des fraudes massives » de la part du parti CNDD-FDD n'a pas permis que ces élections atteignent le premier objectif attendu : sceller définitivement la paix au Burundi. Le fait qu'un seul candidat a fait la campagne des présidentielles n'a pas permis que le peuple burundais savoure en plénitude la récupération de son droit de se doter désormais d'un Chef d'Etat élu au suffrage universel direct, dans une compétition entre plusieurs candidats.
7. Le retrait du processus électoral des partis composant l'ADC-IKIBIRI a révélé des faiblesses à soigner dans le leadership des partis politiques burundais. Dès que des observateurs nationaux et étrangers¹⁰ avaient déclaré qu'ils n'avaient pas constaté d'irrégularités susceptibles de remettre en cause la régularité et la vérité du scrutin, la position des partis de l'ADC devenait intenable. Demander en conséquence l'annulation des élections communales, la dissolution d'une Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI) dont on saluait il y avait quelques semaines, non seulement le caractère consensuel qui avait caractérisé sa mise en place mais aussi l'indépendance de ses membres, et exiger la réorganisation du processus électoral ne pouvait être considéré que comme de la surenchère que certains ont compris tout simplement comme un refus du verdict des urnes.
8. D'autre part, le retrait des partis de l'ADC-IKIBIRI du processus électoral a révélé quelques incohérences dans les choix stratégiques de cette « coalition ». Peu de gens comprennent pourquoi des partis qui redoutaient l'évolution du parti au pouvoir vers l' « autoritarisme », l' « unilatéralisme » et, pour certains, la « dictature », au détriment du consensus et du dialogue hérités des négociations d'Arusha, ont fait le choix de se retirer des élections, laissant ainsi un boulevard libre à ce parti alors que les résultats des élections communales révélaient que les partis regroupés dans l'ADC pouvaient atteindre au moins une « minorité de blocage »¹¹ à l'Assemblée nationale. Il y a là soit de l'incohérence, soit une conviction des partis concernés à ne pas pouvoir modifier le rapport des forces.
9. Si les partis de l'ADC avaient fait le choix de participer aux élections, ils auraient pu avoir entre 30 et 40 administrateurs communaux, au moins six sénateurs élus et au moins une trentaine de députés à l'Assemblée Nationale. Dès lors, ils auraient pu se garantir des opportunités qui auraient facilité l'édification d'une organisation politique alternative et, pourquoi pas, s'ils faisaient le choix de participer au Gouvernement, ils auraient eu raison d'exiger que cela soit précédé par des négociations entre eux et le parti majoritaire pour arrêter le programme gouvernemental et désigner les membres appelés à exécuter ce programme. L'occasion a été malheureusement manquée.

¹⁰ Les observateurs de l'Union Européenne, de l'Union Africaine, de la Conférence Internationale sur la Région des Grands Lacs, de la Communauté de l'Est de l'Afrique, de l'Eglise Catholique du Burundi, de la COSOME... ont tous convergé sur ce constat.

¹¹ Une alliance avec l'UPRONA l'aurait conforté davantage.

10. Aujourd'hui, tous les partis représentés à l'Assemblée Nationale participent également au Gouvernement. Constitutionnellement et dans les faits, il n'y a pas d'opposition parlementaire¹² même si lors de la nomination de l'Ombudsman, le retrait des députés de l'UPRONA de l'hémicycle de Kigobe a rappelé certaines pratiques qui ont caractérisé la dernière Législature. Il y a néanmoins une grande différence aujourd'hui : le nombre de députés et de sénateurs dont dispose le CNDD-FDD réduit fortement la marge de manœuvre des partis UPRONA et SAHWANYA-FRODEBU NYAKURI IRAGI RYA NDADAYE qui, dans beaucoup de cas, ont épousé ou pourront souvent se trouver dans l'obligation d'épouser les choix du CNDD-FDD sans possibilité aucune de contestation. Dès lors, l'on se demande quelles sont les capacités que pourront réunir les partis de l'ADC-IKIBIRI pour jouer efficacement le rôle d'une opposition combien nécessaire dans une démocratie. L'on ne manque pas également de se demander si l'opinion ne risque pas d'attendre ce rôle des associations de la société civile ou des organes de presse. Or, tout soupçon de la part des détenteurs du pouvoir d'une orientation ou des comportements du genre pourrait l'amener à se braquer et s'installer dans une guerre de tranchée ou dans une guérilla avec la société civile et les médias.
11. Certains pensent que le ton aurait été déjà donné à travers des actes dont la lenteur de traitement par la justice cacherait des responsabilités de puissants serviteurs de l'Etat. Le piétinement observé dans le traitement judiciaire du dossier relatif à l'assassinat du vice-président de l'Observatoire de Lutte contre la Corruption et les Malversations Economiques (OLUCOME), la remise en cause à un certain moment de l'existence légale du FORSC, l'emprisonnement du directeur de l'agence de presse en ligne NET PRESS, les assassinats non encore élucidés dont les victimes sont des fois identifiées selon leurs appartenances politiques, les centaines d'emprisonnements consécutifs au processus électoral et dans lesquels les partis politiques regroupés dans l'ADC-IKIBIRI lisent le harcèlement de leurs cadres et militants... sont régulièrement rappelés par divers acteurs au sein des partis politiques, de la société civile, des médias et même d'observateurs internationaux des droits de l'homme¹³. Ces faits sont perçus comme la mise en application d'une stratégie de rétrécissement de l'espace d'expression d'autres acteurs de la société.
12. D'un autre côté, des interrogations ne manquent pas sur les vraies intentions de certains membres et leaders des partis membres de l'ADC-IKIBIRI. Même si officiellement ils s'en défendent, ces partis ne parviennent pas à convaincre qu'aucun d'entre eux n'envisage ou ne soit déjà engagé dans la voie de la lutte armée. La désertion de l'un ou l'autre officier ou agent des forces de l'ordre, les déclarations faites par l'un ou l'autre des leaders de l'ADC annonçant que la paternité politique de certains actes de violences qu'ils sous-entendent comme relevant d'une rébellion à caractère politique ne saurait tarder, les rapports de la Mission des Nations Unies

¹² L'article 173 alinéa 2 de la Constitution stipule qu'« un parti politique disposant de membre au Gouvernement ne peut se réclamer de l'opposition ».

¹³ Il ya lieu de mentionner ici les rapports et autres formes d'action des organisations comme Human Rights Watch, Amnesty International...

pour la Consolidation de la Paix en République Démocratique du Congo où il est fait mention d'une probable collision du leader des Forces Nationales de Libération (FNL) avec les Forces Démocratiques pour la Libération du Rwanda (FDLR) et des officiers des FARDC, sans oublier des choix tactiques de prévention de la Force de Défense Nationale (FDN), tous ces faits montrent que des possibilités de relance de la violence politique ne sont pas malheureusement totalement écartées. Le tout est assaisonné par des constats sur le terrain où des citoyens remarquent ou rencontrent des mouvements anormaux de groupes armés ici et là dans le pays, notamment dans les parties où se développaient hier les mouvements politiques armés.

13. Ces constats ne pourraient être complets si l'on ne mentionnait pas le poids de la pauvreté des populations burundaises du fait de plusieurs facteurs. Nous avons dit tout à l'heure que le Burundi est aujourd'hui classé parmi les dix pays les plus pauvres du monde, le produit intérieur brut par habitant étant de moins de 150 dollars américains. Il est aussi à redouter que les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) que le pays s'est fixé, suivant par là les orientations des Nations-Unies, ne seront pas atteints en 2015. Cet état de pauvreté est aujourd'hui renforcé par plusieurs facteurs : la non maîtrise des prix des denrées de première nécessité que ce soit au niveau des besoins ménagers ou des matériaux de construction, les aléas climatiques qui compromettent une production agricole qui a d'énormes difficultés à s'adapter à la croissance démographique, la faiblesse du secteur privé...

II. MAIS DES RAISONS D'ESPERER EXISTENT

A. L'ENGAGEMENT DU PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE A TRANSFORMER LE PAYS

14. Même si le Gouvernement n'a pas encore présenté son programme devant le Parlement, il y a lieu d'identifier certaines orientations dans le discours prononcé par le Président de la République lors de son investiture le 26 août 2010 et développées plus particulièrement dans le message à la nation du 2 septembre 2010.
15. L'objectif majeur que le Chef de l'Etat assigne aux institutions de l'Etat pendant la Législature 2010-2015 est de donner au pays un « souffle nouveau de nature à impulser le développement et renforcer la démocratie si chèrement acquise »¹⁴. En d'autres termes, les institutions issues des élections de 2010 devront mettre tout en œuvre pour consolider la paix, la sécurité et la réconciliation « afin que chacun se sente mieux qu'hier, satisfait de vivre au Burundi »¹⁵.
16. D'emblée, le Président de la République souligne un avantage de départ : « c'est pour la première fois dans l'histoire du Burundi qu'un pouvoir issu des élections termine son mandat »¹⁶. En effet :

¹⁴ Discours du Président Pierre Nkurunziza à l'occasion de son investiture le 26 août 2010.

¹⁵ Discours du Président Pierre Nkurunziza à l'occasion de son investiture le 26 août 2010.

¹⁶ Discours du Président Pierre Nkurunziza à l'occasion de son investiture le 26 août 2010.

- a) Au lendemain des élections du 18 septembre 1961, le Premier Ministre qui en était issu, le Prince Louis Rwagasore a été assassiné¹⁷ et le parti vainqueur¹⁸, orphelin de son leader charismatique, s'est dans la suite englué dans des déchirements¹⁹ qui ont nourri les premiers moments du conflit qui allait marquer le pays pendant des décennies.
- b) Les élections législatives de mai 1965 qui avaient été anticipativement²⁰ convoquées pour tenter de mettre fin à cette situation ont permis la mise en place d'une assemblée nationale que certains ont perçue comme d'« essence ethnique ». Des stratégies ont été élaborées et mises en mouvement pour empêcher le fonctionnement. La désignation du Premier ministre et du gouvernement qui devait automatiquement suivre a été un casse-tête. Au bout, une tentative de coup d'Etat menée par ou au nom de ceux qui se considéraient comme le « groupe ethnique »²¹ ayant gagné ces élections a été menée. Son échec a conduit à l'élimination systématique de tous les élus hutus et a facilité une année plus tard la proclamation du parti UPRONA comme la seule organisation politique agréée au Burundi²², l'avènement de la République et le renoncement, pendant plus d'un quart de siècle, aux élections pluralistes comme mode de pourvoi aux institutions.
- c) Enfin, alors que les élections démocratiques de nouveau organisées en juin 1993 avaient permis au Burundi de se doter du premier chef d'Etat démocratiquement élu au suffrage universel direct, mais également d'origine ethnique hutue, ouvrant ainsi une ère nouvelle pour le Burundi, leur remise en cause par le coup d'Etat du 21 octobre 1993 provoqua des massacres sans nom et une longue guerre civile qui dura plus d'une dizaine d'années.

17. C'est donc vrai. Aujourd'hui, pour la première fois depuis plus d'une quarantaine d'années (1965-2010), des institutions démocratiquement élues ont pu terminer leur mandat. C'est une percée importante pour le Burundi dont la portée doit s'analyser parallèlement avec la « paix ethnique » permise par l'« Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi » et les autres accords de paix qui ont suivi. L'intégration (ou la fusion) des différentes forces belligérantes, desquelles sont nées la Force de Défense Nationale (FDN) et la Police Nationale du Burundi (PNB), les équilibres ethniques exigés par la Constitution dans les institutions nationales (Assemblée Nationale, Sénat et Gouvernement) et dans l'administration locale (administrateurs communaux) sont les principaux facteurs de cette « paix ethnique » qui est un acquis très important dans la vie nationale quand on connaît les ravages provoqués par le conflit ethnique dans le tissu national.

¹⁷ Le 13 octobre 1961, soit moins d'un mois après la tenue de ces élections.

¹⁸ Le parti UPRONA.

¹⁹ Entre les groupes Casablanca et Monrovia qui tout en se qualifiant respectivement de « progressiste » et de « modéré » cachaient difficilement leurs « élans ethnistes ».

²⁰ Normalement, elles devaient être convoquées en septembre 1965.

²¹ Les bahutu

²² C'est le capitaine Michel Micombero, alors premier ministre, qui a fait signer par le jeune roi Charles Ndirizeye l'arrêté-loi n°001/034 du 23 novembre 1966.

18. Cet acquis pourrait être conforté par cet autre engagement du Chef de l'Etat qui a présenté sa victoire, non comme uniquement sienne mais comme appartenant « à tout le monde », ceux qui ont voté en sa faveur comme ceux qui n'ont pas voté pour lui. Dans un contexte électoral marqué par le retrait de certains partis de la compétition électorale, ce message a été perçu comme destiné particulièrement aux élites politiques ainsi qu'aux burundais qui n'avaient pas participé aux élections et ceux qui, tout en y ayant participé, n'ont pas voté en faveur du CNDD-FDD et du Président Pierre Nkurunziza. Au vu des tensions qui avaient marqué le processus électoral, le Président de la République a eu raison de déclarer qu'il était « investi Président de toute la République du Burundi et de tous les burundais » et que « les bonnes décisions » qu'il prendra « seront dans l'intérêt de tous les burundais, sans discrimination aucune », l'important étant « de travailler avec tout le monde et pour tout le monde »²³. Le sens du message s'est précisé davantage quand Pierre Nkurunziza a déclaré que même si notre pays est petit en termes de superficie, « il y aura de la place pour chacun, les vainqueurs des élections et les non gagnants, l'essentiel étant le degré de patriotisme et l'engagement que chacun manifesterait pour contribuer à son développement »²⁴.
19. La question que l'on est en droit de se poser est la suivante : dans un contexte politique et institutionnel où le parti présidentiel, le CNDD-FDD, est hyper dominant dans les institutions nationales et au niveau des pouvoirs locaux, quels sont les mécanismes à travers lesquels un tel engagement peut/doit se matérialiser ? La question a été souvent posée, directement ou indirectement, au Président de la République, autant par des burundais que par des partenaires étrangers. Les contours de la réponse étaient déjà tracés dans son discours d'investiture du 26 août 2010. Après avoir déclaré ce qui vient d'être rappelé, il a dit que « ce qu'il faut dorénavant, c'est le respect et le soutien de nos institutions »²⁵. Si on lit entre les lignes, cela constitue un préalable. S'il n'est pas satisfait, les voies deviennent difficiles à matérialiser même si dans ses réponses aux diplomates qu'il rencontre et qui lui posent la question, le Président de la République identifie et s'engage pour trois voies : l'adoption imminente d'un statut de l'opposition, le financement public du fonctionnement des partis politiques et la promotion du dialogue à travers le « Forum des partis politiques », un cadre déjà en place et qu'il s'agirait tout simplement d'actionner. Nous reviendrons plus loin aux conditions pour un dialogue confiant et productif, lequel, disons-le tout de suite, s'impose.
20. Dès lors que les orientations générales étaient données, le Président de la République a énuméré les autres aspects qui constitueront des points de focalisation de son programme pendant la Législature 2010-2015 : la mise en place des mécanismes de la justice transitionnelle, entre autres la Commission Vérité-Réconciliation, la consolidation des acquis déjà atteints dans les domaines de la santé et de l'éducation tout en introduisant des innovations, le développement des

²³ Discours du Président Pierre Nkurunziza à l'occasion de son investiture le 26 août 2010.

²⁴ Discours du Président Pierre Nkurunziza à l'occasion de son investiture le 26 août 2010.

²⁵ Discours du Président Pierre Nkurunziza à l'occasion de son investiture le 26 août 2010

infrastructures : routes, chemins de fer, bâtiments publics, habitat rural et urbain décent, adductions en eau potable, un appui particulier au secteur agricole, une place de choix à l'énergie, le développement des techniques d'information et de communication, la sauvegarde de l'environnement et la promotion du tourisme, la consolidation de la bonne gouvernance. Une note particulière a été réservée à la lutte contre la corruption, les malversations économiques et les autres infractions connexes. Le Chef de l'Etat a déclaré la « tolérance zéro » à tous les coupables de tels actes. « Que cela ne soit pas compris comme un simple slogan » a martelé le Président de la République. Pour le renforcer, il a annoncé que « des lois seront initiées ou révisées afin de réussir ce pari ». Citant le Prince Louis Rwagasore, il a voulu convaincre en disant aux burundais et aux partenaires étrangers : « vous nous jugerez à nos actes ». Quant à ceux qui souffriraient encore de ces malformations et pratiques ou qui en seraient tentés, le Chef de l'Etat a été clair : « un homme averti en vaut deux » !

21. Cent jours après ce discours, certains acteurs politiques disent qu'objectivement, il est encore tôt de juger si le Président de la République, son parti le CNDD-FDD, le Parlement et le Gouvernement dans lesquels le CNDD-FDD est largement dominant travaillent dans la trajectoire des orientations du Président de la République. Pour nous, quatre faits méritent commentaires : la composition des institutions nationales et des pouvoirs locaux, la promotion et protection des droits de la personne et des libertés des citoyens, la lutte contre la corruption, les malversations économiques et les infractions connexes, la présidence de la Communauté de l'Est Africain (East African Community)...
22. Au niveau des institutions et des pouvoirs locaux, un constat a été déjà fait : le parti CNDD-FDD y est hyper dominant. L'autre caractéristique est que ces institutions connaissent une très forte dose de renouvellement.
23. Ainsi, au niveau du Parlement, seuls 18 députés sur les 106 (soit près de 17%) ont été reconduits. Par ailleurs, si certains élus²⁶ qui occupaient auparavant des fonctions importantes dans les institutions pouvaient mettre à profit de l'Assemblée Nationale leur expérience politique et technique, leur rappel dans l'exécutif réduit cette possibilité. Quand bien même le Président de l'Assemblée nationale sortante a été reconduit, certains commentaires font prévaloir que les nouveaux députés prendront du temps à s'adapter et maîtriser les méandres du travail parlementaire. Il en est de même du Sénat où sur les 34 sénateurs élus, seuls trois²⁷ (soit 9%) faisaient déjà partie du Sénat sortant. Cette forte dose de renouvellement du Parlement, combinée avec l'absence de l'opposition dans l'institution, fait redouter une baisse de la qualité et de la diversité des débats dans l'institution représentative. Néanmoins, la très forte majorité dont dispose le CNDD-FDD lui confère davantage de responsabilités et opportunités. Il n'y a pas au Parlement des raisons (si elles ne seraient qu'internes)

²⁶ On peut citer par exemple les anciens ministres Sendazirasa Annonciata, Tabu Abdallah et Jean-Jacques Nyenimigabo

²⁷ Dont un (l'actuel 2^{ème} vice-président de la République) a été nommé dans l'Exécutif

qui pourraient empêcher le parti au pouvoir de prendre toutes les (bonnes et faisables) mesures qui s'imposent pour non seulement la réalisation des objectifs que le Président de la République a assigné aux institutions dans son discours d'investiture du 26 août 2010 et dans son message à la nation du 2 septembre 2010 mais aussi pour trouver des réponses à toute autre question des burundais. On remarquera aussi que l'institution parlementaire s'est davantage féminisée, la proportion des femmes à l'Assemblée nationale comme au Sénat allant au-delà du minimum de 30% exigés par la Constitution, sans que l'on ait été obligé de passer par la cooptation²⁸.

24. Au niveau du Gouvernement, les choses se présentent autrement. Le Président de la République, Chef de l'Etat et du Gouvernement vient d'être réélu. Ses deux vice-présidents sont des hommes de compétence reconnue, d'expérience et, semble-t-il, de probité. Dix ministres du Gouvernement précédent appartenant tous au CNDD-FDD ont été reconduits. Le Gouvernement bénéficie ainsi d'une grande dose d'expérience et se trouve politiquement plus cohérent qu'au cours de la dernière Législature. D'autre part, comme au Parlement, la proportion des femmes a augmenté ; les femmes constituant aujourd'hui 42% d'un Gouvernement où la Constitution exige un minimum de 30%.
25. La mise en place des gouverneurs de province, des ambassadeurs et autres diplomates répond aussi aux résultats des élections de 2010 mais semble également préoccupée par la maîtrise des déchirements qui ont caractérisé les Forces Nationales de Libération avant comme après les scrutins de 2010. Ainsi un gouverneur de province et un ambassadeur issus des « Forces Nationales de Libération-Iragi rya Gahutu » ont été nommés²⁹. De même, des proches de la nouvelle direction des Forces Nationales de Libération (FNL) ont été nommés dans ces fonctions³⁰. Ces nominations peuvent être interprétées comme destinées à une stratégie du parti majoritaire et ses dirigeants : tout mettre en œuvre pour une marginalisation continue des tendances et courants des Forces Nationales de Libération (FNL) encore favorables à Agathon Rwasa.
26. Dans cette dynamique de mise en place des institutions, il faut aussi rappeler la nomination de l'Ombudsman, une institution de conciliation entre l'Etat et les citoyens prévue par l'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi et intégrée dans la Constitution. Depuis les institutions de la transition (2001-2005) jusqu'à la fin de la dernière législature, il avait été impossible de mettre en place cette institution. La nomination de l'Ombudsman a provoqué plusieurs commentaires beaucoup plus interrogatifs que positifs. Mais l'Ombudsman ne travaille pas seul. Il disposera d'une équipe dont un bon choix des membres pourrait dissiper les interrogations qui ont été exprimées.

²⁸ Il s'agit ici d'une stratégie politique qu'il faut mettre au bénéfice du CNDD-FDD.

²⁹ Monsieur Jacques Kenese est gouverneur de Bubanza et Anatole Bacamurwanko a été nommé ambassadeur.

³⁰ Il en est ainsi du gouverneur de Bujumbura (Rural) et au moins d'un conseiller d'ambassade.

27. Enfin, un autre atout doit être mentionné : la présidence de la Communauté de l'Est Africain (East African Community) par le Burundi. Cela offre une vitrine à travers laquelle l'image du Burundi pourra se vendre.

B. LE DYNAMISME DEMOCRATIQUE DE LA SOCIETE BURUNDAISE

28. Depuis la restauration du pluralisme politique au Burundi en 1992, les libertés publiques ont suivi un développement tel que le pays peut se targuer de connaître un des espaces politiques et civils les plus ouverts de la Région et du continent. Les partis politiques existent et sont actifs même si aujourd'hui des interrogations sont exprimées et exigent d'être dissipées. La société civile et les médias sont d'un dynamisme tel que certains les considèrent, non seulement comme bénéficiaires de l'ouverture démocratique du pays, mais aussi des acteurs incontestables, voire des remparts.

a) Un paysage politique en mutation

29. Le Burundi compte aujourd'hui près d'une cinquantaine de partis politiques. Vingt quatre s'étaient présentés à la dernière élection communale dont les résultats, même s'ils ont été contestés par certains, révèlent les plus influents d'entre eux. Les partis CNDD-FDD, FNL, UPRONA, SAHWANYA-FRODEBU, MSD, UPD-ZIGAMABINGA et CNDD sont les plus implantés à travers le pays et les plus capables à exercer des influences sur les électeurs. Faut-il dire pour autant que la décomposition-recomposition que l'on observe dans le paysage politique burundais depuis le coup d'Etat du 21 octobre 1993 et la guerre civile qu'il a provoquée est arrivée à terme ?

30. L'espace politique burundais évolue certainement vers un resserrement. Les résultats des élections de 2005 ont mis en évidence le basculement de l'électorat du parti SAHWANYA-FRODEBU vers le CNDD-FDD. Alors que le FRODEBU mobilisait 80% de l'électorat burundais en 1993, il s'est retrouvé, 12 ans plus tard, en 2005, avec 25%. 55% de l'ancien électorat du parti SAHWANYA-FRODEBU ont voté en faveur du CNDD-FDD. En 2010, le FRODEBU n'a recueilli que 5%, le reste ayant voté en faveur des FNL (14%) au moment où moins de 2% se sont rangés derrière le parti SAHWANYA-FRODEBU NYAKURI-IRAGI RYA NDADAYE. Pour sa part, l'UPRONA qui mobilisait près de 20% de l'électorat en 1993, n'en était qu'à 12% en 2005, tombant à 6% en 2010. Son challenger est le MSD dont on a constaté une implantation dans certains anciens fiefs de l'UPRONA, notamment dans la ville de Bujumbura : Musaga, Nyakabiga, Ngagara, Cibitoke ...

31. Le constat, peut-être provisoire, qui pourrait être fait est que les partis « historiques »³¹ perdent du terrain au profit de nouveaux venus. La question qui se pose est de savoir qui, entre le CNDD-FDD et les FNL, sera capable de stabiliser le paysage politique burundais. Mais il ne faut pas non plus exclure la possibilité de

³¹ Ceux en place en 1993 et qui ont participé aux élections présidentielles et législatives de juin 1993 : les partis UPRONA et SAHWANYA-FRODEBU.

création et d'affirmation dans le paysage politique national d'une nouvelle formation politique qui serait en fait un rassemblement des « déçus » des élections de 2010 aujourd'hui regroupés au sein de l'ADC-IKIBIRI dont les pouvoirs publics contestent du reste la légalité³². Ainsi, le Burundi pourrait évoluer vers la constitution de deux grands blocs politiques alternant au pouvoir, bien sûr dans le respect du verdict populaire. Dans une telle situation, le parti UPRONA pourrait continuer à jouer son rôle d'« arbitre » en s'alliant au Gouvernement avec un de ces blocs que les élections auront porté au pouvoir.

32. Des signes d'une telle perspective sont apparus au cours des dernières élections. Ils montrent qu'une telle évolution hante ou peut rattraper la classe politique. La création, par ou autour du CNDD-FDD, du CELAT³³ dans l'objectif officiel de la promotion d'« élections apaisées » et la mise sur pieds de l'ADC-IKIBIRI par des partis qui contestaient les résultats des élections communales sont une manifestation que même les partis politiques qui se targuent d'être forts sentent des fois le besoin de se mettre ensemble avec les autres pour conforter leurs positions³⁴. Même si des analystes redoutent une volonté du CNDD-FDD, actuellement très dominant dans les institutions, de se tailler/jouer dans le paysage politique national une place et un rôle comparables à ceux de l'ANC en Afrique du Sud, du Chama Cha Mapinduzi en Tanzanie, du NRM (National Resistance Movement) en Uganda et du FPR au Rwanda, les réalités politiques burundaises sont telles qu'une fois la guerre totalement terminée, des remodelages restent possibles dans le paysage politique burundais.

33. Il est nécessaire que les acteurs politiques œuvrent légalement et loyalement pour une démocratie apaisée et stabilisée. Les détenteurs du pouvoir n'ont pas à être tentés par une réduction, voire une extinction, de la présence et de l'activité des partis politiques concurrents. La consolidation des acquis de la démocratie reconquise en 1992 et restaurée au prix du sang après la guerre civile de 1994 à 2003, exige la tolérance, le respect et la promotion de la diversité politique. D'autre part, une démocratie qui s'édifie dans un pays post-conflit doit être « sûre et rassurante » pour tout le monde. Ceux qui gèrent les institutions doivent également être rassurés qu'ils ne vont pas passer le gros de leur temps à contourner les crocs en jambe de leur opposition afin de disposer plutôt du temps et des moyens pour mettre en œuvre les promesses qu'ils ont faites au pays.

b) La société civile et les médias remparts de la démocratie ?

34. Mais la « démocratie apaisée », parce que « sûre et rassurante » dont a besoin le Burundi, n'est pas à attendre des seuls acteurs politiques. Depuis plus d'une dizaine

³² D'aucuns croient que si au lendemain des élections communales de mai 2010, les partis regroupés dans l'ADC-IKIBIRI en avaient fait une coalition électorale pour les présidentielles et le législatives, plutôt qu'un cadre de contestation, cette perspective en aurait été facilitée.

³³ Coalition pour des Elections Apaisées et Transparentes. La nomination de Guillaume Ruzoviyo, membre de cette coalition montre qu'il y avait un deal entre les partis qui la composent.

³⁴ S' imagine-t-on ce que pourrait constituer un mariage politique bien négocié et bien organisé entre les partis FNL, SAHWANYA-FRODEBU, MSD et UPD-ZIGAMIBANGA ?

d'années, la place et le rôle des Eglises, des organisations de la société civile et des médias se sont révélés cruciaux dans l'évolution démocratique du Burundi.

35. Les médias ont contribué à rapprocher les forces politiques lors des négociations qui ont marqué le processus de paix burundais de 1998 à 2006. Par la constitution de la « synergie des médias », les organes de presse burundais ont accompagné et appuyé un processus électoral que certains redoutaient « de tous les dangers » en 2005. Ils viennent de rééditer le même exploit aux dernières élections, à tel point que des acteurs politiques et diplomatiques se sont référés à leurs reportages pour souligner la régularité et la vérité des élections.
36. De même, les Eglises et les organisations de la société civile ont joué des rôles citoyens incontestables et incommensurables pour le développement de la démocratie au Burundi. Des organisations de la société civile ont contribué à la vulgarisation des valeurs et principes de la démocratie. Les organisations féminines ont non seulement contribué à la conscientisation sur la nécessité d'une présence remarquable et soutenue des femmes dans les institutions mais ont également encouragé et mobilisé les femmes à prendre en mains leurs destins. Le combat contre la corruption, les malversations économiques et les infractions connexes dans lequel le Président de la République s'est engagé avec la proclamation de la « tolérance zéro » à l'endroit de ces phénomènes est un engagement constat pour une organisation comme l'OLUCOME dont le vice-président a été d'ailleurs victime. Sur le plan des élections, l'implication des hommes d'églises dans les structures d'organisation (la Commission Electorale Nationale Indépendante) et d'observation, comme celle de la COSOME (Coalition de la Société Civile pour le Monitoring des Elections), a largement contribué à la crédibilisation des élections de 2005 et de 2010. Nous ne parlons pas des contributions des organisations comme la Ligue Burundaise des Droits de la Personne Humaine ITEKA, l'APRODH et les autres dans la défense et la promotion des droits de la personne.
37. La société civile dans ses multiples composantes et les médias sont ainsi des acteurs de la vitalité et de la viabilité de la démocratie burundaise dont ils constituent des fois des « gendarmes vigilants » qui rappellent à l'ordre les acteurs politiques (de la majorité comme de l'opposition) quand ils outrepassent leurs droits en s'attaquant ou en compromettant ceux des autres.
38. Je m'en voudrais néanmoins si je ne rappelais pas que dans son action, la société civile doit se protéger autant que faire se peut des critiques et/ou attaques dont elle peut faire objet du fait d'extravagances, d'erreurs ou d'incompréhensions. Dans un pays où le paysage politique connaît des mutations, il peut arriver qu'au vide momentanément apparent que provoquent des remodelages non encore achevés, les opinions confient ou attendent de la société civile et des médias un rôle de contestation, d'accusation ou de récrimination, voire d'affrontement avec les institutions étatiques. Outre que cela peut être à la fois le signe de la faillite des acteurs politiques (un Etat répressif, une opposition inexistante ou très faible), une telle situation peut également être préjudiciable à la société civile ou aux médias. Il

faut ainsi saluer et encourager cette méthodologie d'introspection qu'a adoptée la société civile burundaise qui n'entend pas jouer uniquement les « gendarmes de la démocratie » mais également « prêcher par l'exemple ». La récente adoption d'un code de la société civile pourra la conforter dans ses missions et la mettre à l'aise par rapport à des partenaires qui peuvent être tentés, soit d'en faire une victime, soit de la réduire au rôle d'auxiliaire ou de cinquième colonne.

III. COORDONNER LES CAPACITES ET LES EFFORTS FACE A DES DEFIS PARTAGES

39. Tel est, de manière peut-être brut, l'état actuel du monde politique et de la société civile burundais. Ce sont ces différents partenaires qui doivent ensemble faire face à des défis que le Burundi doit remporter au cours de la Législature 2010-2015.

40. Le premier défi est évidemment celui de la paix et de la sécurité pour tous. Les différents accords signés depuis 2000 et leur mise en œuvre ont beaucoup aidé le peuple burundais à remporter ce défi. Aujourd'hui, le Burundi est dans l'étape de consolidation de la paix même si pour certains les facteurs et causes d'une possible résurgence de la violence dans l'arène politique ne seraient pas totalement dissipés. Face à ce défi, les acteurs de la vie nationale ont tous un devoir : tout consentir sans trahir pour que plus jamais la violence ne rentre pas dans le jeu politique. Ceux qui détiennent le pouvoir doivent gérer le pays de manière à ce que chaque burundais se sente libre, conformément au prescrit de la Constitution et de ce que prévoient les lois. Si des lois sont injustes ou incomplètes, il ne faut pas hésiter à les modifier, pourvu que cela soit fait pour consolider les acquis. Ceux qui sont dans l'opposition doivent également tout faire dans le respect de la loi et sans trahir la République.

41. Le défi de la paix et de la sécurité pour tous impose aux acteurs politiques d'être clairs sur des questions qui peuvent constituer des menaces à la paix. Aujourd'hui, les leaders de l'opposition regroupés au sein de l'ADC-IKIBIRI doivent dire aux burundais, sans tergiverser et sans bégayer, que jamais ils ne seront à la base de la résurgence de la violence dans la vie politique burundaise. Pour leur part, ceux qui gouvernent le Burundi doivent le faire au nom et pour tous les burundais, sans discrimination aucune. La vie politique doit s'animer librement par et au profit de tous les acteurs, dont les partis politiques. Aucune raison compréhensible et acceptable ne peut expliquer que les partis politiques agréés n'organisent pas des meetings au cours desquels ils s'exprimeraient sur les questions nationales. Comment est-ce que ce qui se faisait dans les années 1992-1993 peut-il être compliqué aujourd'hui après tant de sacrifices consentis par les burundais pour la « restauration de la démocratie » ?

42. Voilà qui par exemple pourrait faire objet d'un dialogue entre le pouvoir, les partis politiques et les autres acteurs de la vie nationale. Ce dialogue est aujourd'hui réclamé à cor et à cri par les partis politiques, particulièrement ceux regroupés dans l'ADC-IKIBIRI. Mais il faut qu'ils sachent le promouvoir. Comment un parti politique qui contrôle toutes les arènes du pouvoir accepterait-il de dialoguer avec des forces

politiques qui ne le reconnaissent pas³⁵ ? Soyons clairs. Ce pouvoir fera vite de penser que derrière ce dialogue se cache un agenda des négociations dont un des objectifs serait la remise en cause de la légitimité du pouvoir en place et la revendication conséquente de la mise en place d'autres structures, peut-être sous forme d'un pouvoir partagé³⁶. Le dialogue est nécessaire pour éliminer à jamais les facteurs qui subsistent et qui font redouter des possibilités de résurgence de la violence dans l'arène politique. Ce dialogue s'impose également pour conduire les différents partenaires politiques, sociaux et civils du Burundi à conclure une sorte de « trêve »³⁷ susceptible de permettre, favoriser et dynamiser une lutte collective contre la pauvreté.

43. Le deuxième défi est donc celui de vaincre la pauvreté. Aujourd'hui, le Burundi est à la deuxième phase de son CSLP (Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté). Parmi les facteurs à maîtriser, il y a celui de la croissance démographique dont le taux est égal à celui de la croissance du PIB. Mais la seule limite des naissances (kuvyara ku rugero ou kuvyara abo dushobora kurera), bien qu'elle s'impose, ne suffit pas. On peut aussi faire du dynamisme démographique actuel un atout pour le développement comme on l'a vu dans d'autres cas comme en République Populaire de Chine.
44. Le troisième défi est celui de faire des corps de défense et de sécurité (Force de Défense Nationale -FDN-, Police Nationale du Burundi -PNB- et Service National de Renseignement -SNR-) et du pouvoir judiciaire des corps véritablement neutres politiquement, formés et dotés professionnellement. Le défi est important. La réussite de l'intégration (fusion) des anciennes forces belligérantes et les mesures qui ont été progressivement prises pour corriger les déséquilibres ethniques dans ces corps ont beaucoup contribué à cimenter la paix au Burundi. Ces corps doivent être protégés de toute clientélisation politique et toute velléité d'activisme politique en leur sein doit être découragée.
45. Le quatrième défi est celui de réussir la mise en place et le fonctionnement des mécanismes de la justice transitionnelle. Les négociations d'Arusha et les autres négociations qui ont conduit à la signature des accords de paix (entre le Gouvernement de Transition et le mouvement politique armé CNDD-FDD d'une part et entre le Gouvernement (CNDD-FDD) issu des élections de 2005 et le PALIPEHUTU-FNL), la diminution progressive de l'influence de la dimension ethnique dans l'animation politique nationale, les consultations populaires dont le rapport vient d'être remis au Président de la République ont ouvert la voie à la mise en place de la Commission Vérité-Réconciliation et du Tribunal Pénal Spécial. Il est impératif que ces mécanismes soient mis en place et accomplissent leurs missions au cours de la Législature 2010-2015. Pour réussir ce pari, toutes les précautions doivent être prises

³⁵ Nous rappelons ici que pour encourager les différents protagonistes politiques, dont notamment le pouvoir issu du coup d'Etat du 25 juillet 1996, à aller aux négociations, le parti SAHWANYA-FRODEBU a pris l'option de « légitimer » le Président de la République issu de ce coup d'Etat.

³⁶ Dans les coulisses, certains parlent de « transition ».

³⁷ Cette trêve peut être politique et sociale.

dans la désignation des membres de ces structures pour réunir autant que faire se peut le plus grand consensus possible autour d'eux. D'autre part, ces structures devront jouir de toute l'indépendance nécessaire et bénéficier des moyens suffisants pour conduire leurs activités.

46. Le cinquième défi est celui de la lutte contre la corruption, les malversations économiques et les infractions connexes. Dans son discours d'investiture, le Président de la République a proclamé la « tolérance zéro » à l'endroit de ces fléaux. Aujourd'hui, des interrogations sont entendues ici et là sur la volonté, l'engagement et les capacités réelles du Président de la République, de son Gouvernement et de son administration³⁸ à faire face à ces fléaux et les décourager. Dans cette lutte, les résistances font partie prenante et sont intégrées dans le système. D'où il peut s'avérer que la lutte contre ces phénomènes nécessite des réformes dans le système. En tout état de cause, la lutte contre la corruption, les malversations économiques et les infractions connexes s'impose car les dimensions que prennent ces phénomènes peuvent aller jusqu'à menacer l'efficacité de l'Etat.

IV. CONCLUSION

47. La maîtrise des défis que nous venons de mentionner conditionne le rassemblement des capacités du pays pour se lancer dans une dynamique forte de développement économique et social. A vrai dire, le Burundi a tous les moyens pour faire face à ces défis. Ce qui est indispensable, c'est la volonté, l'engagement et les capacités des leaders dans les institutions, les partis politiques, les confessions religieuses, la société civile, les médias ... Paraphrasons pour conclure cette idée combien belle qui a été lancée par le Président JF Kennedy : il ne faut pas demander au pays ce qu'il va faire pour vous, mais il faut dire au pays ce que vous allez faire pour lui.
48. Aujourd'hui, il y a un devoir pour tous les protagonistes de la vie politique, sociale et civile du Burundi : tout faire pour que plus jamais la violence ne soit un recours dans l'action politique.

Bujumbura, 18 décembre 2010.

³⁸ En parlant d'administration, nous entendons l'administration publique, l'administration des entreprises publiques et l'administration des communes.