

# **BURUNDI : DU BOYCOTT ELECTORAL A L'IMPASSE POLITIQUE**

Rapport Afrique N°169 – 7 février 2011

## TABLE DES MATIERES

<b>SYNTHESE ET RECOMMANDATIONS .....</b>	<b>i</b>
<b>I. INTRODUCTION.....</b>	<b>1</b>
<b>II. UN PROCESSUS ELECTORAL TERNI PAR UN BOYCOTT.....</b>	<b>2</b>
A. RAZ-DE-MAREE ELECTORAL DU CNDD-FDD.....	2
B. CRISE ELECTORALE.....	4
C. DES ELECTIONS SANS OPPOSITION.....	5
D. ELECTORAT URBAIN VERSUS ELECTORAT RURAL .....	6
<b>III. LA PAIX ET LA DEMOCRATIE FRAGILISEES.....</b>	<b>7</b>
A. LA TENTATION AUTORITAIRE DU POUVOIR .....	7
B. DES INSTITUTIONS SOUS CONTROLE DU CNDD-FDD .....	8
C. LES FNL REPRENENT LE MAQUIS.....	11
<b>IV. EVITER LA REGRESSION.....</b>	<b>14</b>
A. PRIVILEGIER LE DIALOGUE POUR DESARMER LES ESPRITS.....	14
B. RESTAURER L’ETAT DE DROIT ET JUGULER LA CORRUPTION .....	16
C. PRESERVER LES ACQUIS D’ARUSHA .....	19
D. MOBILISER LES PARTENAIRES INTERNATIONAUX .....	20
<b>V. CONCLUSION.....</b>	<b>22</b>
<b>ANNEXES</b>	
A. CARTE DU BURUNDI .....	23
B. RESULTATS DES ELECTIONS COMMUNALES ET LEGISLATIVES.....	24
C. LA VIOLENCE POSTELECTORALE : UN BANDITISME POLITIQUE.....	25
D. GLOSSAIRE .....	27

## BURUNDI : DU BOYCOTT ELECTORAL A L'IMPASSE POLITIQUE

### SYNTHESE ET RECOMMANDATIONS

Six mois après la nouvelle victoire électorale du Conseil national pour la défense de la démocratie et Forces de défense de la démocratie (CNDD-FDD), le Burundi s'enfonce dans une impasse politique qui pourrait se transformer en une crise majeure susceptible de remettre en cause dix ans de progrès. En effet, au lieu de consolider la démocratie, les élections communales, parlementaire et présidentielle de 2010 ont abouti à la marginalisation de l'opposition, au passage dans la clandestinité des Forces nationales de libération (FNL) et à l'émergence d'une nouvelle rébellion. Combinée à un système de gouvernance faible, cette évolution pourrait conduire à un recul démocratique. Seuls le rétablissement du dialogue politique entre le gouvernement et l'opposition, la sortie de la clandestinité pour les FNL et le renforcement des institutions démocratiques sont de nature à inverser cette dangereuse évolution.

En mai 2010, alors que les principales formations d'opposition étaient confiantes dans leurs chances de battre le parti au pouvoir, la Commission électorale nationale indépendante (CENI) proclame le CNDD-FDD largement vainqueur avec 64 pour cent des voix aux communales. Les partis d'opposition dénoncent directement des « fraudes massives ». Mais les observateurs nationaux et internationaux, la presse et la société civile reconnaissent à l'unanimité la crédibilité du scrutin en dépit de certaines irrégularités. L'opposition regroupée au sein de l'Alliance des démocrates pour le changement au Burundi (ADC-Ikibiri) conditionne alors sa participation au processus électoral au renvoi de la CENI et à l'annulation du scrutin communal. Ses revendications n'ayant pas été entendues, elle boycotte le reste du cycle électoral, offrant une victoire massive au parti au pouvoir (91 pour cent des voix à la présidentielle, 81 pour cent aux législatives et 94 pour cent aux sénatoriales) qui consolide son contrôle sur presque toutes les institutions.

Prenant pour prétexte de nombreux incidents violents au cours de la campagne présidentielle, les services de sécurité procèdent à des dizaines d'arrestations dans les rangs de l'opposition durant les mois de juin et juillet 2010. De peur d'être appréhendés, les principaux res-

ponsables de l'ADC s'exilent ou optent pour la clandestinité. A la suite du retour dans la clandestinité du président des FNL, Agathon Rwaso, la direction de ce mouvement est même renversée par une faction minoritaire avec la complicité des autorités. Depuis lors, des accrochages opposent périodiquement les forces de l'ordre à des hommes en armes dans la partie occidentale du Burundi. Même si ces derniers sont qualifiés de « bandits armés » selon la terminologie officielle, il n'y a plus de doute sur les liens entre ces groupes et certains responsables de l'opposition. Le Burundi n'est pas sur le point de retomber dans la guerre civile mais en misant exclusivement sur la marginalisation et la répression de l'opposition, le pouvoir renforce une rébellion naissante et fait reculer le projet démocratique.

En effet, depuis la fin du cycle électoral, il n'y a plus de communication officielle entre le gouvernement et l'opposition, et le forum permanent des partis politiques est désormais une coquille vide. Simultanément, le nouveau gouvernement hérite de graves problèmes de gouvernance. Une corruption croissante, une justice peu indépendante, des contre-pouvoirs institutionnels faibles et l'enlèvement du projet de justice transitionnelle sont autant de risques pour la consolidation démocratique. En outre, l'intégration pleine et entière du Burundi dans l'East African Community (EAC) risque de nécessiter une révision constitutionnelle qui pourra être l'occasion de renforcer ou d'affaiblir les institutions démocratiques. La crise risque de s'étendre à l'Est du Congo où les FNL ont renoué d'anciens liens avec des groupes armés dans la région des Kivus.

Face à la dégradation de la situation politique et sécuritaire, les initiatives pour désamorcer une nouvelle crise politique d'envergure sont pour l'instant limitées. Certes, diverses organisations locales et certains partenaires internationaux appellent au dialogue et à la retenue, mais dans l'ensemble, l'attentisme prévaut dans la communauté internationale en dépit de l'influence que lui confère l'aide au développement. Afin d'éviter une régression démocratique au Burundi, le dialogue institutionnel entre tous les acteurs politiques doit reprendre dans le cadre d'un forum permanent des partis politiques re-

configuré de manière consensuelle, et un programme de consolidation de la gouvernance démocratique faisant une large place aux contre-pouvoirs institutionnels et aux initiatives de la société civile doit être défini et mis en œuvre conjointement. Dans le même temps, les leaders religieux, par le biais de la conférence œcuménique, doivent offrir leur médiation au gouvernement et aux FNL afin de rendre possible le retour d'Agathon Rwasa sur la scène politique et la sortie de la clandestinité pour ses partisans.

## RECOMMANDATIONS

### *Pour la reprise du dialogue politique*

#### **Au gouvernement et à l'opposition :**

1. Reconfigurer de manière consensuelle le forum permanent des partis politiques afin d'avoir un cadre de dialogue institutionnel.
2. Engager sans plus tarder un dialogue constructif en vue d'assainir le climat politique et sécuritaire, s'accorder sur une loi relative au statut de l'opposition et élaborer un code de bonne conduite comprenant :
  - a) des garanties sécuritaires et le libre exercice des droits politiques pour les responsables de l'opposition ;
  - b) la tenue libre et sans entrave des réunions des partis politiques d'opposition ; et
  - c) la fin des arrestations arbitraires de militants des partis d'opposition et la libération de ceux illégalement arrêtés.

#### **Au gouvernement :**

3. Mettre un terme à la campagne de harcèlement judiciaire, d'intimidation et de menaces contre les associations de la société civile et les médias.

#### **A la communauté internationale :**

4. Inciter le gouvernement et l'opposition à s'engager dans un dialogue constructif en vue de régler l'impasse politique en cours et conditionner son appui au respect par le gouvernement de ses engagements en matière de droits de l'homme, de bonne gouvernance et d'Etat de droit.

### *Pour la sortie de la clandestinité des FNL*

#### **Au gouvernement :**

5. Octroyer des garanties de sécurité et l'absence de poursuites contre Agathon Rwasa.

6. Libérer les militants des FNL incarcérés et annuler la décision administrative de reconnaissance du nouveau président des FNL, Emmanuel Miburo.

#### **Aux FNL :**

7. Renoncer publiquement à la violence.

**A la conférence œcuménique et aux pays de l'Initiative régionale (l'Ouganda, la Tanzanie, l'Afrique du Sud, le Kenya, le Rwanda, la République démocratique du Congo, l'Ethiopie et la Zambie) :**

8. Proposer une médiation entre les FNL et le gouvernement et lancer un appel au dialogue.

### *Pour la consolidation de la gouvernance démocratique*

#### **Au gouvernement et au Parlement :**

9. Réviser la loi anti-corruption pour étendre les compétences des institutions de lutte contre la corruption, rendre plus autonome les corps de contrôle, réviser la composition et les prérogatives du Conseil supérieur de la magistrature afin de renforcer son indépendance et réduire le contrôle de l'exécutif sur un certain nombre d'agences publiques.
10. Appliquer la loi distinguant les postes techniques et les postes politiques.
11. Constituer une commission de réflexion sur la réforme constitutionnelle, composée de personnalités politiques toutes tendances politiques confondues et de représentants de la société civile.
12. Créer une commission vérité et réconciliation et un tribunal spécial conformément aux recommandations des consultations nationales sur les mécanismes de justice transitionnelle.

**A la société civile, au gouvernement et à la communauté internationale, en particulier la France, la Belgique, les Pays-Bas, l'Allemagne, la Suisse, l'Union européenne, l'Union africaine, le Bureau des Nations unies au Burundi et les Etats-Unis :**

13. Définir et mettre en œuvre conjointement un programme de consolidation de la gouvernance démocratique qui, conformément aux engagements du président, appuie les contre-pouvoirs institutionnels et les projets de la société civile visant à la protection des droits de la personne, à la supervision des activités des services de sécurité, à la lutte contre la corruption et au développement du débat public.

**Nairobi/Bruxelles, 7 février 2011**

## BURUNDI : DU BOYCOTT ELECTORAL A L'IMPASSE POLITIQUE

### I. INTRODUCTION

Le Burundi a été pendant plus d'une décennie le théâtre d'une guerre civile à connotation ethnique. Déclenché en octobre 1993 par l'assassinat du président hutu élu Melchior Ndadaye, ce conflit a opposé les forces armées régulières et divers mouvements rebelles majoritairement hutus dont la principale revendication était la réforme d'une armée dominée par les Tutsi et considérée comme le véritable cœur du pouvoir. Initiées à Arusha en Tanzanie en juin 1998, les négociations de paix interburundaises aboutissent à un accord pour la paix et la réconciliation en août 2000 qui met en place un système de partage du pouvoir. En novembre 2003, de nouveaux accords de cessez-le-feu signés entre le principal mouvement rebelle – le CNDD-FDD – et le gouvernement de transition aboutissent à un retour de la paix sur la grande partie du territoire en dehors des zones d'opération des FNL, le dernier mouvement rebelle. Ils permettent le début de la mise en œuvre des réformes prévues par l'accord d'Arusha.

L'arrivée au pouvoir en 2005 du CNDD-FDD, un mouvement majoritairement hutu, à l'issue d'élections perçues comme libres et transparentes, l'intégration dans les corps de défense et de sécurité de tous les anciens partis et mouvements politiques armés et l'intégration des FNL dans la vie politique en 2009 ont permis au Burundi de faire une avancée considérable dans la voie de consolidation de la paix. Ils ont aussi contribué à diminuer sensiblement la fracture ethnique dans une société burundaise aujourd'hui secouée par des tensions basées sur des clivages essentiellement politiques au sein de la majorité hutu.<sup>1</sup>

L'impasse politique à laquelle aboutit le nouveau cycle électoral est venue confirmer le changement de configuration politique. S'appuyant sur sa légitimité électorale

renouvelée, le CNDD-FDD marginalise l'opposition en recourant simultanément aux pratiques autoritaires et aux subterfuges pour déstabiliser et fragiliser des partis qui ont boycotté les élections nationales. Face à ces manœuvres, les principaux responsables de l'opposition jouent la politique de la chaise vide et entretiennent une position ambiguë sur le recours à la violence et la légitimité du nouveau pouvoir tandis que les FNL d'Agathon Rwasa sont retournés à la clandestinité et s'adonnent à un banditisme politique préoccupant. Les deux parties sont aujourd'hui cantonnées dans des positions maximalistes qui augurent d'un pourrissement politique très dangereux dans une démocratie encore fragile.

Ce nouveau rapport de Crisis Group évalue l'impasse politique en cours. Il examine le déroulement de la crise électorale et ses conséquences politiques et sécuritaires, avant de suggérer des actions concrètes qui pourraient éviter au Burundi une nouvelle régression.

<sup>1</sup> Voir Rapport Afrique de Crisis Group N°131, *Burundi : conclure la paix avec les FNL*, 28 août 2007 ; Briefing Afrique de Crisis Group N°53, *Burundi : renouer le dialogue politique*, 19 août 2008 ; Briefing Afrique de Crisis Group N°63, *Burundi : réussir l'intégration des FNL*, 30 juillet 2009 ; et Rapport Afrique de Crisis Group N°155, *Burundi : garantir un processus électoral crédible*, 12 février 2010.

## II. UN PROCESSUS ELECTORAL TERNI PAR UN BOYCOTT

A la veille des premières élections du mois de mai 2010, le climat politique est marqué par un regain de tensions entre les principales formations politiques en lice, et par des confrontations entre leurs mouvements de jeunesse. Tous les partis politiques sont en pleine campagne électorale et occupés à affiner leur stratégie. Certains doivent également gérer les différends internes nés des convoitises liées aux enjeux électoraux. Ainsi, ce n'est que le 24 avril qu'un congrès extraordinaire du CNDD-FDD avalise la candidature du chef de l'Etat Nkurunziza à la présidentielle alors que les formations concurrentes ont déjà désigné leur candidat. Pourtant doté des moyens de l'Etat qu'il utilise à satiété pour sa campagne, le parti au pouvoir n'affiche pas la plus grande sérénité à l'approche du premier scrutin, celui des élections communales.<sup>2</sup> Pour tromper ses doutes, le parti au pouvoir avait cru bon d'annoncer la création d'une coalition rassemblant dix formations politiques, mais en réalité, seuls deux de ces mouvements<sup>3</sup> figurent parmi les 24 partis inscrits pour les élections communales.

En parallèle, plusieurs partis d'opposition se montrent confiants dans leur chance de réussite, allant parfois jusqu'à adopter un discours triomphaliste. Le président des FNL affiche volontiers son optimisme, tout en s'alarant en permanence des menaces de mort contre sa personne.<sup>4</sup> Le Mouvement pour la solidarité et la démocratie (MSD) se dit convaincu de sa victoire.<sup>5</sup> L'Union pour la paix et le développement (UPD) voit dans les tracasseries subies les signes de sa montée en puissance.<sup>6</sup> Les autres formations politiques sont plus modestes et montrent des ambitions limitées.

Pour autant, aucune de ces formations politiques n'est parvenue à rallier une grande partie de l'opinion sur un thème politique porteur. Certaines d'entre elles n'ont même pas été capables de produire un programme. D'autres viennent juste de le rendre public. Le discours et les promesses électoralistes des principaux partis d'opposition varient en fonction des audiences. Ils rivalisent souvent dans leur ton populiste et contiennent parfois même des engagements contradictoires. Ce discours se confine souvent dans la critique acerbe du pouvoir en place. Par ailleurs, ces partis sont assez faiblement implantés sur l'ensemble du territoire, en dehors des centres urbains et des chefs-lieux de province ou de leurs bastions régionaux.

### A. RAZ-DE-MAREE ELECTORAL DU CNDD-FDD

Malgré leur dimension locale, les élections des conseils communaux revêtent un caractère stratégique. Le Sénat, une institution aux compétences clés en matière de contrôle de l'action gouvernementale, de respect des équilibres prescrits par la Constitution, et d'approbation des nominations dans la haute fonction publique,<sup>7</sup> est élu par les conseils communaux.<sup>8</sup> Par ailleurs, les formations politiques sont toutes conscientes de l'impact du résultat des communales sur les autres élections, notamment sur le scrutin présidentiel qui se déroule immédiatement après. L'histoire électorale burundaise a démontré que la tendance qui s'était dégagée lors de la première élection était confirmée, voire amplifiée au cours des scrutins suivants.<sup>9</sup> Enfin, sur le terrain, l'administrateur communal reste un rouage essentiel dans l'encadrement et la mobilisation des populations – qu'il s'agisse des projets de développement, de la propagande gouvernementale et du contrôle sécuritaire.<sup>10</sup>

<sup>2</sup> Entretiens de Crisis Group, députés et cadres du CNDD-FDD, Bujumbura, avril et mai 2010.

<sup>3</sup> Il s'agit du Parti pour l'indépendance économique du Burundi (PIEBU) et du parti Kaze-FDD, deux formations politiques sans envergure. La dernière est dirigée par Jean-Bosco Ndayikengurukiye qui fut un temps le chef de la rébellion des Forces de défense de la démocratie (FDD) avant d'être évincé par Pierre Nkurunziza et de former une dissidence du CNDD-FDD. Ce faisant, il n'aura jamais su s'imposer sur la scène politique et finira ainsi par rallier la coalition des partis politiques autour du parti au pouvoir.

<sup>4</sup> Entretiens de Crisis Group, président et vice-président des FNL, Bujumbura, mars et juillet 2010.

<sup>5</sup> Entretiens de Crisis Group, responsables du MSD, Bujumbura, mars et avril 2010.

<sup>6</sup> Entretiens de Crisis Group, responsables de l'UPD, Bujumbura, mars 2010.

<sup>7</sup> Article 187 de la Constitution.

<sup>8</sup> Article 180 de la Constitution.

<sup>9</sup> Les élections de 1993 ont commencé par la présidentielle largement remportée par le candidat du Front pour la démocratie au Burundi (FRODEBU), alors le principal parti d'opposition. Melchior Ndadaye a obtenu 64 pour cent des voix contre 32 pour cent pour le président sortant Pierre Buyoya, le candidat de l'Union pour le progrès national (UPRONA). Au cours du scrutin législatif qui a suivi, le FRODEBU a dépassé les 80 pour cent des voix. En 2005, le CNDD-FDD a obtenu au cours des communales 57,3 pour cent des voix et est passé à 58,5 pour cent des suffrages au cours des élections législatives.

<sup>10</sup> Voir notamment Dominik Koklhagen, « La justice dans le Burundi rural : quêtes de légitimité et quêtes de droit » dans S. Marysse, F. Reyntjens et S. Vandeginste (dir), *L'Afrique des grands lacs. Annuaire 2007-2008* (Paris, 2008), pp. 93-108, et « La justice populaire au Burundi : complicité des autorités et impunité », Human Rights Watch, 26 mars 2010.

Malgré certaines craintes,<sup>11</sup> la campagne électorale pour les communales ne sombre pas dans la violence généralisée. Les violences enregistrées restent limitées et circonscrites à certaines provinces en dépit des rumeurs persistantes de distributions d'armes et d'éliminations physiques de responsables de l'opposition. Si elle est émaillée de quelques incidents violents et parfois meurtriers,<sup>12</sup> cette campagne bénéficie d'une couverture médiatique de qualité grâce à l'ensemble des médias, notamment radiophoniques publics et privés, qui ont rassemblé leurs moyens humains et matériels pour émettre conjointement et en direct les mêmes journaux radiodiffusés.<sup>13</sup> Sur les 24 partis ayant présenté des candidatures pour les conseils communaux, seules cinq formations politiques sont en mesure d'avoir une présence nationale et ont envoyé des listes dans toutes les 129 communes du Burundi.<sup>14</sup> La mobilisation politique varie selon les partis mais la campagne électorale est bien suivie par la population.

Les FNL déplacent des foules considérables, particulièrement dans la région occidentale du pays, où l'ancienne rébellion a longtemps opéré. De son côté, le CNDD-FDD attire également des foules nombreuses accompagnées d'impressionnants cortèges de voitures comprenant de nombreux véhicules de l'Etat – une entorse au code électoral. Le parti finance, de plus, le déplacement de la population à ses meetings.<sup>15</sup> Les nouvelles forces politiques, en l'occurrence le MSD et l'UPD, mobilisent beaucoup moins en dehors de leurs fiefs respectifs. Du côté des forces politiques traditionnelles, l'Union pour le progrès national (UPRONA) n'est pas en mesure d'organiser de grands rassemblements, même si elle dispose d'une implantation nationale, tandis que le Front pour la démocratie au Burundi (FRODEBU) n'est plus que l'ombre du parti de Melchior Ndadaye. A l'exception de Kayanza, dans la province natale de son candidat pour la présidentielle, ses réunions publiques n'attirent guère.

Les candidats à la présidentielle participent à la campagne électorale pour les communales, y compris le chef de l'Etat. Le débat électoral se focalise sur des enjeux nationaux, les questions de gouvernance locale étant le plus souvent occultées. La campagne du CNDD-FDD met, par exemple, en exergue les mesures de gratuité de l'enseignement primaire, des soins obstétricaux et des soins médicaux pour les enfants de moins de cinq ans, de même que la construction de nombreuses écoles. De manière plus feutrée, le CNDD-FDD évoque également les acquis en matière de paix et de sécurité pour les populations. Le président rappelle ainsi à l'envie, dans des messages destinés de manière détournée à la majorité hutu, que les populations ne doivent pas oublier la situation d'où le parti les a tirées.

Cependant, les problèmes d'organisation ayant jalonné le processus électoral contraignent in fine à reporter le vote. La distribution des cartes d'électeur démarre avec retard et ne s'achève que la veille du jour du scrutin, le 21 mai. Dans plusieurs bureaux d'inscription, des électeurs se plaignent de ne pas retrouver leurs noms sur les listes électorales, ainsi que des lenteurs et du cafouillage dans la délivrance de ces cartes, ce qui amène la CENI à accepter le 20 mai que les récépissés soient utilisés pour voter. Mais ce même jour, la commission électorale annonce le report de l'élection communale au dimanche 23 mai en raison de problèmes logistiques tels que l'absence de bulletins de vote de certains partis politiques dans plusieurs circonscriptions du pays. Le samedi 22 mai, le président de la République signe un décret convoquant les électeurs le 24 mai. Hormis les FNL et le CNDD, qui voient dans ce report une manipulation,<sup>16</sup> ce délai imprévu est globalement bien accueilli par les partis politiques qui saluent la sagesse et le courage de la CENI.

Le scrutin se déroule le 24 mai sans entraves majeures et avec une forte mobilisation populaire, notamment des femmes. Certains bureaux de vote qui n'ont pas reçu suffisamment de bulletins de vote connaissent des contretemps mais la CENI parvient à gérer la situation. Elle organise le transport des bulletins manquants et autorise le prolongement des opérations de vote. Son président donne régulièrement des instructions en direct dans les médias pour résoudre des problèmes signalés ici et là au cours du vote. Mais tout au long de la journée de scrutin, aucune anomalie sérieuse dans les opérations de vote n'est signalée par les médias et les partis politiques.

<sup>11</sup> « Elections au Burundi : l'UE craint une situation de confrontation violente », Agence France-Presse, 22 avril 2010.

<sup>12</sup> « Système de monitoring des principes démocratiques et de prévention de la violence électorale », Amatora mu Mahoro, deuxième rapport, 26 avril-30 mai 2010, [www.burundi.ushahidi.com](http://www.burundi.ushahidi.com).

<sup>13</sup> Cette initiative a été expérimentée avec succès au cours des élections de 2005 et renouvelée en 2010 avec l'appui financier des partenaires internationaux du Burundi. Voir Marie-Soleil Frère, « Burundi : synergie éditoriale », *Elections et médias en Afrique Centrale : voix des urnes, voix de la paix* (Paris 2009), pp. 255-257.

<sup>14</sup> CNDD-FDD, FNL, FRODEBU, UPD et UPRONA.

<sup>15</sup> Des taxi-vélos et taxi-motos sont payés pour participer aux meetings du CNDD-FDD. Entretiens de Crisis Group, conducteurs de taxi-vélos et taxi-motos, Bujumbura, mai 2010.

<sup>16</sup> « Suspicion d'une manœuvre de fraude électorale en amont », Agence France-Presse, 21 mai 2010. « Déclaration du parti CNDD à propos du report des élections communales », *Burundi Réalité*, 21 mai 2010, [www.burundirealite.org/news\\_view.cfm?ID=3421&LANG=F](http://www.burundirealite.org/news_view.cfm?ID=3421&LANG=F).

Au soir des communales, avant que les premières estimations soient communiquées par la CENI, les mandataires des partis politiques qui participent au dépouillement diffusent les tendances. Elles sont sans équivoque en faveur du CNDD-FDD. Le 25 mai, les médias locaux, citant les chiffres fournis par les commissions communales, confirment les informations véhiculées la veille. Les résultats provisoires proclamés par la CENI le 27 mai accordent au CNDD-FDD 64,03 pour cent des voix. Il est suivi par les FNL avec 14,14 pour cent des suffrages exprimés tandis que les autres formations politiques sont largement distancées : l'UPRONA, le FRODEBU, le MSD et l'UPD recueillent respectivement 6,25 pour cent, 5,43 pour cent, 3,75 pour cent et 2,21 pour cent des voix.<sup>17</sup> Ces chiffres sont ensuite avalisés par la Cour constitutionnelle.

## B. CRISE ELECTORALE

Dès le 25 mai, au lendemain du scrutin communal, l'opposition réagit à la victoire annoncée du CNDD-FDD. Les principaux partis de l'opposition, à l'exception de l'UPRONA, se réunissent. Sans avoir pu déceler de graves fraudes, ni les avoir dénoncées en cours de scrutin, ces formations politiques se disent convaincues d'un hold-up électoral. Au cours de la réunion, elles produisent une déclaration dans laquelle elles parlent de « fraudes massives orchestrées par le parti au pouvoir ». Ces organisations demandent surtout à la CENI d'annuler le scrutin et d'en organiser « un nouveau couplé à la présidentielle ». <sup>18</sup> Le même jour, Agathon Rwasa dénonce dans les médias une « mascarade » du fait que « les écarts (de voix) annoncés ne sont pas possibles ». <sup>19</sup> Le 26 mai alors que la commission électorale a déjà reconnu les larges écarts de voix entre le CNDD-FDD et les principales formations d'opposition, le porte-parole de la CENI demande aux partis d'opposition de « fournir des preuves tangibles et indiscutables qu'il y a eu des fraudes de nature à fausser les résultats ». <sup>20</sup>

Afin d'accentuer la pression, le 28 mai, lors d'une conférence de presse, douze partis demandent dorénavant la démission de la CENI accusée « d'incompétence » et de partialité, et menacent de se retirer de la course à la présidentielle. <sup>21</sup> Le même jour, l'UPRONA dénonce dans

un communiqué « des fraudes et irrégularités à une large échelle. » <sup>22</sup> Le 1<sup>er</sup> juin, les candidats pour la présidentielle des partis FNL, FRODEBU, MSD, CNDD et UPD retirent leur dossier de candidature à la CENI. <sup>23</sup> Le lendemain, les partis d'opposition, désormais réunis au sein d'une coalition baptisée l'Alliance des démocrates pour le changement au Burundi, ADC-Ikibiri, <sup>24</sup> écrivent au chef de l'Etat pour lui demander le renvoi pur et simple de la commission électorale. <sup>25</sup>

Si les partis d'opposition avancent parfois des éléments fondés pour justifier quelques irrégularités lors du vote, <sup>26</sup> ils sont dans le même temps incapables de fournir « les preuves irréfutables » de fraudes massives dont ils prétendent être en possession. De surcroît, certains d'entre eux reconnaissent en privé avoir surestimé leur audience, et de ce fait admettent que les résultats proclamés pourraient refléter la réalité du terrain. <sup>27</sup> Parallèlement, la gestion du contentieux électoral n'est pas exempte de critiques. Toutes les plaintes adressées aux commissions électorales provinciales indépendantes (CEPI), les organes compétents pour traiter les contentieux au niveau des élections locales, sont rejetées du fait qu'elles n'apportent pas les « preuves » exigées et qu'elles n'ont pas été préalablement consignées sous forme d'observations notées dans les procès-verbaux, comme le prescrit le code électoral. <sup>28</sup> Or, les partis d'opposition ont décrié

<sup>17</sup> « Résultats complets des communales au Burundi : large victoire du CNDD-FDD », Agence France-Presse, 28 mai 2010.

<sup>18</sup> « L'opposition demande l'annulation du scrutin entaché de fraudes », Agence France-Presse, 25 mai 2010.

<sup>19</sup> « Le chef des FNL menace de boycotter la suite des élections », Agence France-Presse, 25 mai 2010.

<sup>20</sup> « La commission électorale demande à l'opposition des preuves de fraude », Agence France-Presse, 26 mai 2010.

<sup>21</sup> « L'opposition menace de se retirer de tout le processus électoral. », Agence France-Presse, 28 mai 2010.

<sup>22</sup> « Burundi : L'Uprona dénonce des fraudes à grande échelle aux communales », Arib Info, 28 mai 2010, [www.arib.info/index.php?option=com\\_content&task=view&id=1966&Itemid=63](http://www.arib.info/index.php?option=com_content&task=view&id=1966&Itemid=63).

<sup>23</sup> « Cinq candidats se retirent de la présidentielle », Agence France-Presse, 1<sup>er</sup> juin 2010.

<sup>24</sup> L'ADC-Ikibiri était initialement composée des partis suivants : ADR-IMVUGAKURI, CDP, CNDD, FEDS-SANGIRA, FNL, MSD, PARENA, PIT, PPDORR ABAVANDIMWE, RADEBU, SAHWANYA-FRODEBU et UPD-ZIGAMI-BANGA.

<sup>25</sup> « L'opposition écrit à Nkurunziza : révoquez la CENI et ses démembrements », Arib Info, 4 juin 2010, [www.arib.info/index.php?option=com\\_content&task=view&id=1996&Itemid=63](http://www.arib.info/index.php?option=com_content&task=view&id=1996&Itemid=63).

<sup>26</sup> Il s'agit notamment du retard dans la fermeture de nombreux bureaux de vote au-delà des heures prévues par la loi, des procès-verbaux de dépouillement non affichés dans les bureaux de vote, des copies de ces mêmes procès-verbaux non remises à la plupart des mandataires des partis politiques ou encore des isolements positionnés de manière à ne pas garantir totalement le secret du vote. Voir « Déclaration préliminaire », Mission d'observation électorale au Burundi de l'Union européenne, Bujumbura, le 27 mai 2010.

<sup>27</sup> Entretien de Crisis Group, membres de l'ADC, Bujumbura, juin 2010.

<sup>28</sup> « Rapport final des élections communales, présidentielles, législatives, sénatoriales et collinaires 2010 », Mission d'observation électorale au Burundi de l'Union européenne, Bujumbura, octobre 2010.



auparavant le fait que ces procès-verbaux ne leur avaient pas été remis comme l'exige la loi.<sup>29</sup>

Pour autant, les observateurs nationaux et internationaux confirment unanimement le caractère régulier des élections locales. La Coalition de la société civile pour le monitoring des élections (COSOME) et le Réseau européen pour l'Afrique Centrale (EURAC), qui ont déployé ensemble plus de 5 000 observateurs, reconnaissent le bon déroulement des élections en dépit « d'irrégularités qui n'étaient pas de nature à fausser le résultat du scrutin ».<sup>30</sup> L'Union européenne, dont une mission d'observation a été dépêchée pendant tout le processus électoral, se félicite du bon déroulement des scrutins et « de leur conformité avec les normes internationales en matière d'élections démocratiques ».<sup>31</sup>

Alors que les échanges entre la CENI et l'opposition deviennent acerbes,<sup>32</sup> les partenaires de la communauté internationale présents au Burundi publient une déclaration appelant à la poursuite d'un processus électoral inclusif tout en avalisant de facto le caractère régulier des premières élections. Ceci provoque le courroux de l'ADC qui multiplie les déclarations et communiqués agressifs contre la communauté internationale.<sup>33</sup>

Ainsi, la visite du Secrétaire général des Nations unies, Ban Ki-Moon,<sup>34</sup> est d'abord mal accueillie par l'opposition. Elle estime sa venue inopportune mais lui adresse tout de même une correspondance réclamant son intervention pour l'annulation du scrutin.<sup>35</sup> La veille de son arrivée, le ministre de l'Intérieur interdit la tenue de réunions ou de manifestations publiques aux partis

n'ayant pas présenté de candidature à la présidentielle.<sup>36</sup> Faisant fi de cette décision, l'opposition décide au contraire d'organiser une manifestation le jour même de la visite du Secrétaire général. Si le rassemblement est dispersé par les forces de l'ordre, l'appel de Ban Ki-Moon à respecter le verdict des urnes constitue une fin de non-recevoir aux doléances de l'ADC.

Au cours du weekend du 11 au 13 juin, alors que la campagne pour la présidentielle vient de démarrer, plusieurs permanences du CNDD-FDD sont brûlées et quatre attaques à la grenade ont lieu en différents endroits de la capitale.<sup>37</sup> Ces incidents violents marquent un tournant important dans les rapports entre l'opposition et le parti au pouvoir jusque-là plutôt conciliant dans ses déclarations.

### C. DES ELECTIONS SANS OPPOSITION

Les premières attaques à la grenade et les incendies des permanences du parti au pouvoir ne sont pas revendiquées. Elles servent de prétexte à la mise en œuvre d'une politique répressive contre les principaux partis d'opposition et leurs chefs. Le 15 juin, soit quatre jours après ces premières attaques, le domicile d'Agathon Rwasa, sur les hauteurs de la capitale et à la lisière de Bujumbura rural, est encerclé par la police. Des rumeurs avaient circulé auparavant sur l'imminence de son arrestation. Des centaines de sympathisants des FNL, habitants des environs, vont directement ceinturer la maison de leur chef pour le protéger contre une éventuelle arrestation et veiller sur les lieux toute la nuit. Le lendemain, la situation dégénère en affrontements violents contre les forces de l'ordre. Une dizaine de militants des FNL sont blessés et près d'une cinquantaine sont arrêtés.<sup>38</sup> Moins d'une semaine plus tard, Agathon Rwasa disparaît de Bujumbura afin de prévenir, selon lui, son arrestation.<sup>39</sup>

La disparition de cet ancien chef de la rébellion s'ajoute au regain de pression de l'ADC. Si elle a revu quelque peu ses demandes à la baisse en insistant davantage sur l'ouverture d'un dialogue pour vider le contentieux électoral, elle se radicalise dans le propos. Dans une déclaration du 28 juin, les partis de l'ADC préviennent qu'ils « ne reconnaîtront jamais le président de la République

<sup>29</sup> Voir « Mémoire sur les irrégularités et les fraudes massives des élections communales du 24 mai 2010 », Alliance des démocrates pour le changement au Burundi, ADC, Bujumbura, juin 2010.

<sup>30</sup> « COSOME : les élections se sont déroulées dans le calme et la sérénité », Agence France-Presse, 26 mai 2010.

<sup>31</sup> « L'UE salue le 'bon déroulement' des élections », Agence France Presse, 27 mai 2010.

<sup>32</sup> « La déstabilisation de la Commission électorale nationale indépendante prend de nouvelles allures », communiqué de la CENI, 18 juin 2010.

<sup>33</sup> « Déclaration de l'Alliance des démocrates pour le changement au Burundi : considérations sur la déclaration de la communauté internationale présente au Burundi faite en date du 3 juin ». Lire également « La communauté internationale plaide pour la poursuite du processus électoral au Burundi », Radio France Internationale, 4 juin 2010.

<sup>34</sup> « Ban Ki-Moon va tenter de relancer le processus électoral au Burundi », Agence France-Presse, 9 juin 2010.

<sup>35</sup> « Burundi : l'opposition en appelle à Ban Ki-Moon pour résoudre la crise », Arib Info, 9 juin 2010, [www.arib.info/index.php?option=com\\_frontpage&Itemid=1&limit=50&limitstart=850](http://www.arib.info/index.php?option=com_frontpage&Itemid=1&limit=50&limitstart=850).

<sup>36</sup> « L'opposition interdite de réunions et meetings », Agence France-Presse, 9 juin 2010.

<sup>37</sup> « Série d'attaques à la grenade à Bujumbura, sept blessés », Agence France-Presse, 13 juin 2010.

<sup>38</sup> « Violences autour du domicile d'Agathon Rwasa, des blessés », Agence France-Presse, 16 juin 2010.

<sup>39</sup> « Le chef des ex-rebelles des FNL explique sa disparition dans une cassette audio. », Radio France Internationale, 30 juin 2010.

issu d'une élection boycottée par une partie de la population et de surcroît illégale et inconstitutionnelle ».<sup>40</sup>

Malgré le regain de violence et le boycott de l'opposition, l'élection présidentielle organisée le 28 juin est une formalité pour le président sortant et prend l'allure d'un vote référendaire. Nkurunziza est élu avec 91 pour cent des voix dans un scrutin dont le taux de participation est estimé à 76 pour cent par la CENI.

Après l'élection présidentielle, la tension retombe soudainement. Les actes de violence diminuent tandis que les principales voix de l'opposition optent pour l'exil volontaire. Le 19 juillet, le ministère de la Défense dépose une plainte en justice contre le député Léonard Nyangoma, le président du CNDD et porte-parole de l'ADC, accusé de déclarations diffamatoires à l'égard des forces armées.<sup>41</sup> Craignant que son immunité parlementaire ne soit levée pour permettre les poursuites à son encontre, il préfère prendre de nouveau le chemin de l'exil avant d'y être rejoint quelques jours plus tard par Alexis Sinduhije, le président du MSD. Ce dernier aurait eu vent de sa probable arrestation et aurait ainsi décidé de quitter le Burundi.<sup>42</sup>

Dans le même temps, pour des raisons obscures, deux autres figures de l'ADC, Alice Nzomukunda, présidente de l'Alliance démocratique pour le renouveau (ADR), et Pascaline Kampayano, candidate de l'UPD à la présidentielle, se voient interdire de quitter le territoire burundais alors qu'elles font dans le même temps l'objet de harcèlement de la part des forces de l'ordre. De peur d'être arrêtées, elles quittent clandestinement le pays.<sup>43</sup> L'ADC est désormais privée de ses ténors politiques.

En raison du boycott de l'opposition et de la victoire du CNDD-FDD aux deux scrutins précédents, le reste du cycle électoral apparaît dénué d'enjeux. Si l'ADC s'est retirée des élections législatives et sénatoriales, l'UPRONA a décidé d'y participer après un vaste débat interne sur

la question.<sup>44</sup> D'autres petits partis politiques, le plus souvent proches du CNDD-FDD, y prennent également part.

Les législatives du 23 juillet, dont le taux de participation s'est élevé à 66,88 pour cent, sont donc largement remportées par le parti au pouvoir qui obtient 81,19 pour cent des voix, contre 11,06 pour cent à l'UPRONA, et 5,88 pour cent au FRODEBU-Nyakuri. Selon les décomptes de la CENI, ces trois partis obtiennent respectivement 81, dix-sept et cinq sièges de la nouvelle Assemblée nationale qui est composée de 106 députés, trois membres de l'ethnie Twa ayant été cooptés. Les sénatoriales du 28 juillet aboutissent sans surprise à une victoire écrasante du CNDD-FDD qui obtient 32 des 34 sièges de cette institution qui étaient à pourvoir. Les deux sièges restants sont obtenus par l'UPRONA dans les circonscriptions de Bujumbura mairie et Bururi, grâce au désistement du parti au pouvoir en faveur du principal parti tutsi.<sup>45</sup> Quatre anciens chefs d'Etat étant membres de droit tandis que trois membres de l'ethnie Twa sont cooptés, le parti au pouvoir a ainsi 78 pour cent des 41 sièges qui composent cette assemblée.

#### D. ELECTORAT URBAIN VERSUS ELECTORAT RURAL

La victoire du CNDD-FDD est avant tout celle du président de la République. Les milieux intellectuels et les couches urbaines ont cru que les dénonciations régulières, via les radios locales, des violations des droits de l'homme et des affaires de corruption allaient fortement discréditer le parti au pouvoir et ce faisant entamer la popularité du président. Ils ont pensé que la volonté de changement allait déterminer le choix des populations.

C'était sans compter sur le clivage entre la ville et un monde rural pauvre, démographiquement dominant (89 pour cent de la population), préoccupé par ses besoins de base (sécurité, accès à la terre, santé, éducation, etc.), et beaucoup moins concerné par les problèmes de gouvernance et d'impunité qui mobilisent les élites intellectuelles.<sup>46</sup> Depuis son accession à la magistrature suprême, Nkurunziza sillonne toutes les communes du

<sup>40</sup> « L'opposition se félicite du faible taux de participation à la présidentielle », Arib Info, 28 juin 2010, [www.arib.info/index.php?option=com\\_content&task=view&id=2168&Itemid=63](http://www.arib.info/index.php?option=com_content&task=view&id=2168&Itemid=63).

<sup>41</sup> Le 11 juillet, la coalition de l'opposition avait signé un communiqué de presse où elle qualifiait des opérations effectuées l'avant-veille par l'armée dans une localité de Bujumbura rural de « crime contre l'humanité et à certains égards... à un acte de génocide ». « L'armée accusée d'avoir mitraillé des populations civiles à Kanyosha », Arib Info, 11 juillet 2010, [www.arib.info/index.php?option=com\\_frontpage&Itemid=1&limit=25&limitstart=750](http://www.arib.info/index.php?option=com_frontpage&Itemid=1&limit=25&limitstart=750).

<sup>42</sup> Entretiens de Crisis Group, responsables du MSD, Bujumbura, août 2010.

<sup>43</sup> Entretiens de Crisis Group, responsables de l'ADC, Bujumbura, juillet 2010.

<sup>44</sup> Entretiens de Crisis Group, responsables de l'UPRONA, Bujumbura, août 2010.

<sup>45</sup> Des consignes de vote avaient été données dans le même sens aux conseillers communaux du CNDD-FDD pour qu'ils votent en faveur de l'UPRONA dans Bujumbura rural et Mwaro, mais celles-ci n'ont pas été respectées. A Bujumbura rural, les deux candidats du CNDD-FDD ont refusé de céder leur fauteuil et l'un d'entre eux aurait même acheté des voix pour être élu. Entretiens de Crisis Group, membres du CNDD-FDD, Bujumbura, août 2010.

<sup>46</sup> Voir annexe B.

pays pour participer aux travaux de développement et à la construction d'infrastructures sociales, créant ainsi une proximité politique avec les populations rurales sur des thèmes sociaux. La gratuité de l'enseignement primaire et des soins de santé en faveur des mères qui accouchent et des enfants de moins de cinq ans fait partie des mesures qui ont séduit l'électorat rural. En 2005, cet électorat avait déjà sanctionné la gestion du FRO-DEBU, jugée trop éloignée de ses préoccupations.

L'opposition a commis une double erreur. Tout d'abord, elle a surestimé l'impact de sa campagne électorale en zone rurale. Elle a pensé que ses promesses électoralistes suffiraient à gagner l'adhésion de la population rurale, à l'instar des couches urbaines. En second lieu, elle s'est également fourvoyée sur la position de la communauté internationale. Loin d'être acquise au parti au pouvoir, cette dernière avait avant tout pour objectif la tenue d'élections régulières, pacifiques et acceptées, dans la mesure du possible, par l'ensemble des acteurs politiques. D'autant qu'elle avait conscience des risques de déstabilisation en cas de scrutin contesté, voire refusé par le CNDD-FDD,<sup>47</sup> le déroulement du scrutin a en grande partie satisfait ses attentes. Elle n'a pas donc pas eu de mal à en reconnaître la validité. Ce scénario minimisait à ses yeux les risques de déstabilisation et de dérapage violent.

En optant pour la surenchère, ces partis d'opposition ont cru pouvoir arracher des concessions majeures de la part de la CENI et du gouvernement, à la faveur de la pression conjuguée de la rue et de la communauté internationale. Il s'agissait à la fois d'obtenir l'organisation d'un nouveau scrutin et la formation d'un gouvernement de transition regroupant le CNDD-FDD et l'ADC, dont le mandat aurait été de conduire de nouvelles élections dans un environnement politique apaisé.<sup>48</sup>

### III. LA PAIX ET LA DEMOCRATIE FRAGILISEES

La fin du processus électoral n'est pas suivie d'une accalmie sur le plan sécuritaire. A l'inverse, depuis la mise en place des institutions, de nouveaux signes de gestation d'une rébellion sont apparus. La multiplication des violences dans la région occidentale du Burundi est attribuée par les autorités à des « bandits armés », un vocable qui rappelle le terme de « bandes armées » utilisé par le gouvernement de cohabitation au début de la guerre civile pour désigner la rébellion du CNDD-FDD. Mais le retour d'Agathon Rwasa dans la clandestinité, et sa présence par intermittence en territoire congolais,<sup>49</sup> sont accompagnés d'une recrudescence de l'insécurité dans plusieurs localités du Sud-Kivu, impliquant divers groupes armés dont les FNL.<sup>50</sup> Dans le même temps, le CNDD-FDD affermit son emprise sur les institutions et accentue sa répression sur l'opposition. De son côté, la communauté internationale reste indécise face à la détérioration du climat politique et au retour de la violence.

#### A. LA TENTATION AUTORITAIRE DU POUVOIR

Le pouvoir a imputé les attaques à la grenade au cours de la campagne présidentielle aux partis d'opposition. En réaction, du mois de mai au 20 juillet 2010, 242 personnes dans les rangs de l'opposition auraient été arrêtées selon le Bureau du Haut-commissariat des droits de l'homme des Nations unies et l'Association pour la protection des droits humains et des personnes détenues (APRODH), une ONG locale. Ces détentions ont souvent lieu en dehors des procédures prévues par la loi selon cette dernière organisation. Alors que l'usage de la torture avait sensiblement diminué du fait de l'amélioration du système juridique, de formations pour les forces de sécurité et de la volonté de certains responsables de ces corps de rompre avec ces excès, de nombreux cas de sévices corporels et mauvais traitements sont dénoncés par les organisations locales et internationales des droits de l'homme.<sup>51</sup> Parallèlement, des manœuvres sont organisées pour tenter de retourner des membres influents des

<sup>47</sup> Voir « Document d'orientation conjoint sur la politique européenne au Burundi », Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne et Commission européenne en collaboration avec le représentant spécial pour les Grands Lacs, juillet 2009. Dans ce document, un scénario de chaos ou de coup d'Etat est décrit.

<sup>48</sup> Entretiens de Crisis Group, responsables de l'ADC, Bujumbura, juillet 2010.

<sup>49</sup> « Rapport final du groupe des experts sur la République démocratique du Congo », Conseil de sécurité, S/2010/596, 29 novembre 2010.

<sup>50</sup> « RD Congo/Uvira : accrochages entre FARDC et la coalition FDLR-FRF-FNL, 10 soldats tués », Radio Okapi, 9 novembre 2010.

<sup>51</sup> « Un pas en arrière : torture et autres mauvais traitements aux mains du service national de renseignement burundais », Amnesty International, 23 août 2010.

principales formations de l'opposition en leur faisant miroiter des postes gouvernementaux.<sup>52</sup>

À l'issue du cycle électoral, la pression du pouvoir sur l'opposition ne diminue pas. Au contraire, de nombreux militants d'opposition sont arrêtés et les perquisitions dans les permanences de certains partis membres de l'ADC se multiplient. Cette répression génère une spirale de violences. Tour à tour, des sympathisants et des responsables locaux de l'opposition et du CNDD-FDD sont visés. La découverte depuis le mois de septembre d'une vingtaine de cadavres dans la rivière de la Rusizi au bord du lac Tanganyika et l'identification progressive des victimes, la plupart apparentées aux FNL, conduisent plusieurs organisations locales et internationales des droits de l'homme à évoquer l'hypothèse d'exécutions extrajudiciaires qui mettraient en cause certains services de sécurité. À la suite de diverses pressions, le 3 novembre, le procureur général de la République a mis en place une commission d'enquête sur les allégations d'exécutions extrajudiciaires supposée lui remettre un rapport dans un délai d'un mois. Au début du mois de février, la commission n'a toujours pas entamé ses travaux, faute de moyens financiers selon le ministre de la Justice.<sup>53</sup>

Simultanément, les tentatives de musellement de la société civile et de la presse se multiplient. N'ayant jamais su s'accommoder du ton souvent critique de la presse et de certaines ONG locales, au lendemain des élections, le parti au pouvoir s'est paradoxalement raidi contre ce qu'il considère comme des milieux hostiles, voire ennemis. Depuis le mois de juillet, quatre journalistes ont été incarcérés et un autre contraint à l'exil temporaire pour des raisons de sécurité.<sup>54</sup> Tous les motifs de ces arrestations sont pour le moins controversés quand ils ne relèvent pas tout simplement de l'arbitraire.<sup>55</sup> L'une des radios les plus critiques à l'égard du régime en place fait l'objet d'un harcèlement judiciaire. Six de ses

membres, responsables et/ou journalistes, ont déjà comparu devant la justice pour diverses affaires. S'agissant de la société civile, les responsables des deux organisations les plus critiques sont victimes d'intimidations physiques et même de menaces de mort.<sup>56</sup> Tous ces développements en l'espace de quelques mois illustrent une dérive autoritaire.

## B. DES INSTITUTIONS SOUS CONTROLE DU CNDD-FDD

La Constitution burundaise définit très précisément les conditions de participation aux institutions de la République et notamment au gouvernement.<sup>57</sup> De fait, le parti au pouvoir aurait pu exploiter ces dispositions pour exclure toute intégration de l'opposition dans les institutions. Pourtant, peu après les communales, les responsables du CNDD-FDD manifestent une volonté d'ouverture dans la composition des futures institutions.<sup>58</sup> Lors de son discours d'investiture, le président de la République annonce qu'il fera de sa priorité « la consolidation de la paix, la sécurité et la réconciliation » et indique notamment « qu'il y aura de la place pour chacun, les vainqueurs des élections et les non-gagnants », faisant ainsi miroiter chez certains des perspectives d'intégration dans les institutions.<sup>59</sup> Peu de temps auparavant, dans une démarche assez contradictoire avec son discours officiel, l'ADC adresse un message au pouvoir par différents émissaires pour manifester son souhait de participer aux institutions.<sup>60</sup>

La formation des conseils communaux dans une trentaine de circonscriptions où l'opposition est majoritaire, particulièrement celles de Bujumbura rural, Bururi et dans la capitale, est rendue particulièrement ardue en raison du refus des partis de l'ADC d'y siéger. De plus,

<sup>52</sup> Entretien de Crisis Group, responsables de l'opposition, Bujumbura, juillet 2010.

<sup>53</sup> Voir l'article intitulé « Les nouvelles locales du 23 décembre 2010 », Arib Info, 23 décembre 2010, [www.arib.info/index.php?option=com\\_content&task=view&id=2902&Itemid=103](http://www.arib.info/index.php?option=com_content&task=view&id=2902&Itemid=103).

<sup>54</sup> Jean-Claude Kavumbagu, directeur de l'agence Net Press, est emprisonné depuis le 17 juillet 2010 sous l'accusation de trahison parce que son agence de presse a parlé de l'incapacité des forces de défense et de sécurité à prévenir des attentats des milices El-Shabab au Burundi, tandis que Thierry Ndayishimiye, directeur du journal l'Arc-en-Ciel a été arrêté puis relâché pour avoir évoqué une affaire de corruption au niveau de la direction de la REGIDESO, l'entreprise étatique de production et de commercialisation de l'eau et de l'électricité.

<sup>55</sup> « Burundi : Deux journalistes libérés après 48 heures de détention sans charge », communiqué de Reporters sans Frontières, 7 novembre 2010.

<sup>56</sup> Voir notamment « Des portes qui se ferment ? Réduction de l'espace démocratique au Burundi », Human Rights Watch, novembre 2010.

<sup>57</sup> L'article 129 de la Constitution dispose que « les membres (du gouvernement) proviennent des différents partis politiques ayant réuni plus d'un vingtième des votes et qui le désirent. Ces partis ont droit à un pourcentage, arrondi au chiffre inférieur, du nombre total de ministres au moins égal à celui des sièges qu'ils occupent à l'Assemblée nationale ».

<sup>58</sup> Dans une interview, le Secrétaire général du CNDD-FDD, Gélase Ndabirabe, déclare notamment que le parti au pouvoir « va former un gouvernement où toutes les sensibilités vont se retrouver. ». « Ils n'ont pas le droit de se retirer », Iwacu, 11 juin 2010.

<sup>59</sup> « Burundi : Discours de Nkurunziza lors de son investiture pour le 2ème mandat », Arib Info, 27 août 2010, [www.arib.info/index.php?option=com\\_frontpage&Itemid=1&limit=50&limitstart=450](http://www.arib.info/index.php?option=com_frontpage&Itemid=1&limit=50&limitstart=450).

<sup>60</sup> Entretien de Crisis Group, diplomates, Bujumbura, août et septembre 2010.

leur formation n'est pas toujours faite dans le respect de la loi. D'abord le CNDD-FDD privilégie l'intimidation et diverses formes de pression, non seulement pour dissuader les élus locaux de l'opposition de leur politique de la chaise vide, mais aussi pour voter en sa faveur.<sup>61</sup> Par ailleurs, dans quelques circonscriptions, les élections des administrateurs communaux sont entachées d'irrégularités couvertes par les commissions électorales communales.<sup>62</sup> In fine, la plupart des conseils communaux normalement dévolus à l'opposition sont sous le contrôle du parti au pouvoir. Sur les 38 communes où le CNDD-FDD était minoritaire, seules six d'entre elles ont élu des administrateurs communaux issus d'autres partis.<sup>63</sup>

La mise en place des deux chambres du Parlement s'est effectuée dans le strict respect des dispositions pertinentes du code électoral pour la répartition des sièges<sup>64</sup> et de la Constitution pour le respect des quotas ethniques et de genre.<sup>65</sup> Elle ne souffre d'aucune contestation, aussi bien

des partis politiques que des médias et de la société civile. Par ailleurs, les trois formations membres du Parlement n'ont guère matière à contester des arrangements qui leur profitent. En dépit de son discours critique, l'UPRONA a toujours été un parti de notables où la maximisation du nombre de postes tient lieu de stratégie politique et il occupe désormais deux sièges de plus qu'au cours de la législature écoulée.<sup>66</sup> Le FRODEBU-Nyakuri, dont le score aux communales augurait d'une marginalisation dans l'arène politique, se retrouve de manière inespérée à l'Assemblée nationale,<sup>67</sup> tandis que le score important du CNDD-FDD lui permet de dépasser largement la majorité requise pour délibérer, voter les lois organiques<sup>68</sup> et amender la Constitution avec l'appui de son allié, FRODEBU-Nyakuri.<sup>69</sup>

La désignation des vice-présidents de la République et la formation du nouveau gouvernement auraient été le résultat d'un compromis entre le parti au pouvoir et le chef de l'Etat, par le biais duquel ce dernier aurait su néanmoins imposer ses proches. La composition du gouvernement renforce davantage l'emprise de l'aile dure du parti présidentiel sur les institutions. Le président de l'Assemblée nationale sortante, Pie Ntavohanyuma, une personnalité perçue comme dévouée au chef de l'Etat au

---

<sup>61</sup> Entretiens de Crisis Group, élus locaux, Bujumbura, octobre et novembre 2010.

<sup>62</sup> Il s'agit notamment des quorums qui ne sont pas atteints.

<sup>63</sup> La commune de Kanyosha dans la province de Bujumbura n'a toujours pas d'administrateur du fait que douze de ses quinze membres proviennent des rangs des FNL de Rwaswa et boycottent systématiquement les convocations des réunions du conseil communal. « Kanyosha, la seule entité qui n'a pas d'administrateur communal », Radio Télévision Nationale du Burundi, 24 janvier 2011, [www.rtnb.bi/index.php?option=com\\_content&view=article&id=588:kanyosha-la-seule-commune-qui-na-dadministrateur&catid=6:politique&Itemid=7](http://www.rtnb.bi/index.php?option=com_content&view=article&id=588:kanyosha-la-seule-commune-qui-na-dadministrateur&catid=6:politique&Itemid=7).

<sup>64</sup> L'article 108 du code électoral stipule que « l'Assemblée nationale compte au moins 100 députés, à raison de 60 pour cent de Hutu et 40 pour cent de Tutsi, y compris un minimum de 30 pour cent de femmes, élus au suffrage universel direct sur base de listes bloquées à représentation proportionnelle constituées de manière que pour trois candidats inscrits à la suite sur une liste, deux seulement appartiennent au même groupe ethnique et au moins un sur quatre soit une femme... Au cas où les résultats du vote n'atteignent pas les pourcentages visés... [CENI] procède au redressement des déséquilibres constatés en retenant sur les listes des partis politiques et des indépendants ayant atteint 5 pour cent des suffrages exprimés un nombre égal de députés supplémentaires appartenant à l'ethnie ou au genre sous-représenté nécessaires pour résorber les déséquilibres. La [CENI] procède également à la cooptation de trois députés de l'ethnie Twa provenant de régions différentes. La cooptation des députés de l'ethnie Twa se fait sur base de listes présentées par leurs organisations les plus représentatives reconnues par l'autorité de tutelle, en tenant compte de la dimension « genre » et de la répartition géographique ».

<sup>65</sup> L'article 129 de la Constitution dispose notamment que « le gouvernement est ouvert à toutes les composantes ethniques. Il comprend au plus 60 pour cent de ministres et de vice-ministres Hutu et au plus 40 pour cent de ministres et de vice-ministres Tutsi. Il est assuré un minimum de 30 pour cent de femmes ».

---

<sup>66</sup> Il le doit au retrait d'autres partis du processus électoral, dont principalement le MSD qui a le même électorat.

<sup>67</sup> En passant de 1,36 pour cent des voix aux communales, score qui le privait, de par la Constitution, de toute présence à l'Assemblée nationale et au gouvernement, à 5,88 pour cent des suffrages aux législatives, le FRODEBU-Nyakuri a assuré sa participation dans ces deux institutions.

<sup>68</sup> L'article 175 de la Constitution dispose que « l'Assemblée nationale ne peut délibérer valablement que si les deux tiers des députés sont présents. Les lois sont votées à la majorité des deux tiers des députés présents ou représentés. Les lois organiques sont votées à la majorité des deux tiers des députés présents ou représentés, sans que cette majorité puisse être inférieure à la majorité absolue des membres composant l'Assemblée nationale. La majorité des deux tiers des députés présents ou représentés est également requise pour le vote des résolutions, des décisions et des recommandations importantes ».

<sup>69</sup> Le FRODEBU-Nyakuri (« le véritable FRODEBU ») est une dissidence du parti du même nom. Il est dirigé par Jean Minani qui présida le FRODEBU de 1995 à 2005. La déroute de son parti aux élections de 2005 lui a valu d'être mis à l'écart. Depuis lors, il entretient des relations difficiles avec la nouvelle direction du parti et se rapproche progressivement du CNDD-FDD avec ses partisans au sein du groupe parlementaire du FRODEBU. En juin 2008, Jean Minani fonde le FRODEBU-Nyakuri qui s'allie au CNDD-FDD et prive le FRODEBU du nombre minimum de sièges requis pour disposer d'un membre au bureau de l'Assemblée nationale. En dépit de quelques accrochages isolés entre certains de ses militants et les jeunes du CNDD-FDD au cours des mois précédant la campagne, le FRODEBU-Nyakuri est resté allié du CNDD-FDD.

cours de la législature écoulée, est reconduit dans ses fonctions au détriment du président du parti CNDD-FDD, jugé trop indépendant.<sup>70</sup> La présidence du Sénat est confiée à l'ancien deuxième vice-président de la République, Gabriel Ntisezerana, une personnalité assez controversée.<sup>71</sup> Cette nomination s'explique à la fois par le bon déroulement de la cohabitation entre ce dernier et le président Nkurunziza, et par le fait que le président lui sait gré de ses ambitions limitées. De plus, le maintien de Ntisezerana à de si hautes fonctions relève d'un certain équilibre car de nombreux officiers issus des ex-FDD sont originaires de sa région.<sup>72</sup>

Les tractations pour la désignation des vice-présidents de la République donnent alors lieu à des tensions internes au sein de l'UPRONA, appelée à proposer un candidat. En dépit de l'unanimité au sein du bureau exécutif de ce parti pour soumettre la candidature de l'ancien premier vice-président de la République, Yves Sahinguvu, le président de l'UPRONA s'entête à vouloir confectionner sa propre liste et surtout à plaider pour ses propres favoris.<sup>73</sup> De son côté, le CNDD-FDD, informé dans les moindres détails de ces négociations, et anticipant leurs conclusions, a déjà arrêté son choix sur le député Thérèse Sinunguruzza.<sup>74</sup> Il sera retenu par le chef de l'Etat pour être proposé à l'approbation du Parlement et désigné comme premier vice-président de la République. Ces péripéties dans le processus de nomination renforcent l'impression de collusion entre la direction du CNDD-FDD et celle de l'UPRONA. Si cette personnalité est réputée avisée et dotée d'une grande expérience politique, elle est jugée par son propre parti comme proche du chef de l'Etat et éventuellement perméable à ses sollicitations.<sup>75</sup>

Le poste de deuxième vice-président a été dévolu à l'ancien président du Sénat, Gervais Rufyikiri, une des personnalités du parti au pouvoir pourtant pressentie comme une alternative possible au président Nkurunziza. C'est un homme posé, réfléchi et perçu comme intègre.

---

<sup>70</sup> Entretiens de Crisis Group, anciens députés du CNDD-FDD, Bujumbura, août 2010.

<sup>71</sup> Voir à ce sujet « Gabriel Ntisezerana : plus homme d'affaires que politique ? », Iwacu, 27 août 2010.

<sup>72</sup> Voir le « Rapport de la commission d'enquête sur l'état des équilibres exigés par la Constitution au sein des corps de défense et de sécurité », Sénat, juillet 2008 ; et le « Rapport de la commission d'enquête sur l'état des équilibres exigés par la Constitution au sein des corps de défense et de sécurité : cas de la police nationale », Sénat, décembre 2009.

<sup>73</sup> Entretiens de Crisis Group, responsables de l'UPRONA, Bujumbura, août 2010.

<sup>74</sup> Entretiens de Crisis Group, membres du CNDD-FDD et de l'UPRONA, Bujumbura, août 2010.

<sup>75</sup> Entretiens de Crisis Group, responsables de l'UPRONA, Bujumbura, août 2010.

A son actif, il a su notamment préserver le Sénat des chicanes politiques observées à l'Assemblée nationale et donner à la chambre haute une relative autonomie par rapport à l'exécutif.<sup>76</sup> Ce faisant, il s'est vite rangé derrière la candidature du président à la magistrature suprême quand celle-ci était contestée. Sa nomination à la tête de la coordination des ministères socio-économiques vise notamment à le récompenser de son allégeance au chef de l'Etat, mais également à rassurer les partenaires internationaux inquiets de l'ampleur prise par la corruption et les malversations. Elle entend par ailleurs satisfaire, au sein du CNDD-FDD, le lobby de Gitega – un groupe composé d'importants responsables civils et des services de sécurité originaires de la province de Rufyikiri et, de surcroît, la circonscription la plus peuplée du Burundi.

La composition de la nouvelle équipe gouvernementale, fort attendue pour évaluer la volonté de changement des nouvelles autorités, a le mérite de respecter les prescrits de la Constitution sur la répartition des portefeuilles en fonction des résultats électoraux et les équilibres ethniques. Elle donne également une place prépondérante aux femmes qui dépassent largement le quota de 30 pour cent qui leur est attribué de par la loi fondamentale et occupent des portefeuilles clés comme la justice et les finances.

Ce faisant, c'est un gouvernement de continuité pour le parti au pouvoir. Les « poids lourds » de l'ancienne équipe restent en fonction.<sup>77</sup> Seuls les portefeuilles de la défense nationale et de la justice voient de nouveaux titulaires. Le parti au pouvoir dispose officiellement de quatorze des 21 ministères. Trois de ces portefeuilles (la défense nationale, la sécurité publique et la justice) reviennent à des personnalités supposées neutres du fait qu'elles proviennent respectivement de l'armée, de la police et de la magistrature, des corps apolitiques selon la loi.<sup>78</sup> Trois autres ministères sont attribués à l'UPRONA et un dernier au FRODEBU-Nyakuri. Or le ministre de la Sécurité publique, un ancien responsable militaire des FDD, est réputé être l'un des ténors du CNDD-FDD. La nouvelle garde de sceaux est l'ancienne présidente de la Cour suprême qui n'a guère su faire preuve

---

<sup>76</sup> Entretiens de Crisis Group, sénateurs, Bujumbura, août 2010.

<sup>77</sup> « Burundi : L'opposition mécontente de la reconduction de certains ministres », Arib Info, 2 septembre 2010, [www.arib.info/index.php?option=com\\_content&task=view&id=2480&Itemid=63](http://www.arib.info/index.php?option=com_content&task=view&id=2480&Itemid=63).

<sup>78</sup> Les membres des corps de défense et de sécurité ne peuvent adhérer à un parti politique en vertu de l'article 244 de la Constitution. Il en est de même des membres de la magistrature (alinéa 4 de l'article 16 de la loi N°1/001 du 29 février 2000 portant réforme du statut des magistrats).

d'indépendance dans le traitement de dossiers sensibles.<sup>79</sup> Quant au nouveau titulaire de la défense, il est soupçonné de faire partie des officiers des ex-Forces armées burundaises (FAB) qui se sont rapprochés du parti au pouvoir à des fins opportunistes depuis que ce dernier est arrivé aux affaires.<sup>80</sup>

La désignation des nouveaux gouverneurs de province et d'ambassadeurs, si elle se fait dans l'esprit des quotas ethniques et de genre prescrits à d'autres institutions, n'est pas formellement soumise à ces derniers. Ceci a laissé une plus grande marge de manœuvre à l'exécutif, qui de fait, n'a nommé aucune femme dans la diplomatie, ce qui a été assez mal accueilli par les associations de femmes. D'autre part, plusieurs des responsables promus font partie de petites formations politiques satellites du CNDD-FDD qui, pour certaines, n'ont même pas participé aux élections législatives.<sup>81</sup>

Si à l'exception des conseils communaux, la loi fondamentale est respectée dans la mise en place des nouvelles institutions, le CNDD-FDD est en outre parvenu à compléter l'architecture institutionnelle en cooptant des formations politiques alliées. Du fait du boycott électoral des partis d'opposition, le système gouvernemental burundais présente un pluralisme de façade qui dissimule mal le contrôle quasi-total du CNDD-FDD.

L'emprise du parti au pouvoir s'étend aussi sur la magistrature. Dans l'affaire Interpetrol, du nom de la compagnie de commercialisation de produits pétroliers accusée d'avoir perçu un double paiement dans la fourniture de carburant à l'Etat, le parquet général classe l'affaire sans suite au début du mois d'août, officiellement pour manquement de faits infractionnels.<sup>82</sup> Par la suite, le gouvernement a saisi la Cour suprême pour traduire en justice les présumés coupables dans cette affaire avant de retirer sa requête.<sup>83</sup> Au cours du mois de juillet, des policiers de la garde du gouverneur de Kayanza au nord

du pays, incarcérés depuis près d'une année pour le meurtre d'un citoyen en plein jour, sont acquittés. L'immixtion de l'exécutif dans les décisions de justice est finalement révélée au grand jour quand le directeur de cabinet du deuxième vice-président de la République demande à la ministre de la Justice de faire procéder à l'arrestation d'une femme récemment libérée par le Tribunal de grande instance de Bujumbura dans une affaire criminelle – directive immédiatement suivie d'effet.<sup>84</sup>

### C. LES FNL REPRENENT LE MAQUIS

Agathon Rwasa entretient depuis longtemps une obsession du complot alimentée par des attentats contre sa personne et de multiples tentatives de renversement.<sup>85</sup> La dernière en date a réussi. Agathon Rwasa a été renversé au cours d'un congrès organisé le 1<sup>er</sup> août 2010 à l'initiative de plusieurs responsables FNL qui avaient été expulsés ou avaient démissionné à la suite du retrait du parti du processus électoral. Le ministère de l'Intérieur a directement entériné les résultats alors qu'une grande majorité des membres de la direction en avait contesté la légalité et que la plupart des personnes présentes à ce congrès n'avaient pas la qualité requise pour y participer. Le congrès a élu de nouveaux responsables, tous acquis au CNDD-FDD. Cette usurpation de pouvoir est l'un des principaux motifs de ressentiment d'Agathon Rwasa contre le parti au pouvoir. Ce faisant, selon plusieurs de ses anciens collaborateurs, son passage dans la clandestinité marque le retour à la lutte armée, une option que l'ancien chef rebelle n'aurait en fait jamais abandonnée, convaincu que sa victoire, d'inspiration divine, serait au bout du fusil.<sup>86</sup>

<sup>79</sup> Entretien de Crisis Group, magistrats et avocats du barreau, Bujumbura, septembre et octobre 2010.

<sup>80</sup> Entretien de Crisis Group, membres de la Force de défense nationale (FDN), Bujumbura, septembre 2010.

<sup>81</sup> Il s'agit notamment du FNL iragi rya Gahutu Rémy (« FNL héritage » de Gahutu Rémy), du Rassemblement du peuple burundais (RPB) et du Parti monarchiste parlementaire (PMP) qui ont obtenu chacun un poste d'ambassadeur, le premier ayant aussi décroché un gouvernement de province, ce qui n'a pas été sans créer des mécontentements parmi certains cadres du CNDD-FDD en attente de nominations.

<sup>82</sup> Voir « Les nouvelles locales du lundi 9 août 2010 », Arib Info, 9 août 2010, [www.arib.info/index.php?option=com\\_content&task=view&id=2371&Itemid=103](http://www.arib.info/index.php?option=com_content&task=view&id=2371&Itemid=103).

<sup>83</sup> Entretien de Crisis Group, président de l'Organisation de lutte contre la corruption et les malversations économiques (OLUCOME), Bujumbura, janvier 2011.

<sup>84</sup> Cette correspondance est datée du 12 octobre 2010. Voir « Scandale à la 2<sup>ème</sup> vice présidence de la République du Burundi dans l'affaire RPC 253 opposant Anne Marie Kaneza et Jocelyne Ndayishimiye », Burundi Transparence, 15 novembre 2010, [www.burunditransparence.org/scandale\\_kaneza.html](http://www.burunditransparence.org/scandale_kaneza.html).

<sup>85</sup> Agathon Rwasa a notamment été grièvement blessé au cours d'une embuscade qui lui a été tendue par les forces régulières dans Bujumbura rural le 26 décembre 2002, alors qu'il s'appretait pourtant à rencontrer une délégation gouvernementale dans le cadre de premiers pourparlers de paix. De plus, depuis son arrivée à la tête des FNL en janvier 2001, les régimes successifs à Bujumbura ont tenté de susciter des dissidences internes ou de le faire renverser. Cela s'est notamment traduit par une tentative de putsch interne en 2005, avec la complicité de Jean-Bosco Sindayigaya, alors vice-président du mouvement, et une dissidence conduite par Nestor Banzubaze en 2007. C'est ce qui explique aussi la fragmentation des FNL en plusieurs partis agréés, les FNL-icanzo et les FNL iragi rya Gahutu Rémy, tous constitués à l'initiative des autorités.

<sup>86</sup> Entretien de Crisis Group, membres et anciens responsables des FNL, Bujumbura, juin et juillet 2010.

Conscient que sa disparition volontaire ne pouvait qu'alimenter les spéculations sur une reprise imminente de la guerre, Agathon Rwasa développe, dans un premier temps, une communication destinée à rassurer l'opinion intérieure et extérieure. Il envoie ainsi plusieurs messages préenregistrés diffusés dans les médias privés locaux, et signe des correspondances et déclarations rassurantes. Il y explique son retour dans la clandestinité, les raisons du choix de la politique de la chaise vide de l'ADC et de son parti, et insiste sur sa volonté de poursuivre un combat pacifique.<sup>87</sup> Mais les développements sur le terrain démontrent à l'inverse la gestation d'une rébellion dont les préparatifs suivent la contestation des résultats des premières élections et la disparition d'Agathon Rwasa.<sup>88</sup>

Alors que ce dernier disparaît le 23 juin, dès le mois de juillet les premières rumeurs circulent sur la présence de groupes armés s'installant progressivement dans la forêt de la Kibira, traditionnel sanctuaire des mouvements rebelles, et dans la réserve naturelle de la Rukoko.<sup>89</sup> A ces rumeurs succèdent des faits relatés par les ménages environnants : les pillages opérés par des groupes armés et les accrochages opposant les forces de l'ordre à des hommes armés non identifiés.

Parallèlement des armes en nombre important sont dérobées dans des stocks d'un camp militaire<sup>90</sup> et les désertions augmentent dans les rangs des forces de sécurité, principalement parmi les combattants issus des FNL. Début septembre, à la suite de fuites dans la presse, la Force de défense nationale (FDN) est obligée de reconnaître la désertion d'un de ses officiers supérieurs, issu des rangs des FNL.<sup>91</sup> Au cours de la même période, le porte-parole de l'ancien mouvement rebelle, Jean-Bosco Havyarimana, est porté disparu. Enfin une campagne de collecte de fonds est simultanément organisée dans les rangs des sympathisants des FNL pour contribuer à un effort de guerre.<sup>92</sup> Le 15 septembre, un groupe d'hommes en armes en provenance de la zone Rukoko massacre en plein jour neuf employés d'une plantation de cannes

à sucre située à la lisière de la réserve naturelle et décime une quarantaine de tête de bétails le même soir, dans la même localité. Cette attaque, non revendiquée, est cependant attribuée à un commando de FNL par des sources proches de la rébellion.<sup>93</sup>

Dans le même temps, les témoignages divers évoquent la présence des FNL dans la plaine de la Rusizi, du côté de la RDC.<sup>94</sup> Dès le 24 juin, Rwasa a gagné le Sud-Kivu, avec la complicité de responsables de la 10<sup>ème</sup> région militaire des Forces armées de la République démocratique du Congo (FARDC),<sup>95</sup> pour y nouer des contacts avec les Forces démocratiques de libération du Rwanda (FDLR).<sup>96</sup> Depuis le mois de septembre, les FNL sont souvent citées parmi les groupes armés responsables de l'insécurité dans diverses localités du Sud-Kivu. Elles ont été notamment impliquées dans plusieurs opérations militaires dont l'attaque d'une sucrerie à Kiliba le 8 novembre, une attaque contre l'armée congolaise menée conjointement avec les Forces républicaines fédéralistes (FRF) et les FDLR dans la nuit du 8 au 9 novembre au nord-ouest de Minembwe centre dans le territoire de Fizi<sup>97</sup> et une embuscade tendue à un détachement des FARDC le 25 janvier 2011 près de Kiliba.<sup>98</sup>

<sup>87</sup> « L'ex-chef de rébellion Agathon Rwasa assure ne pas vouloir la guerre », Agence France-Presse, 7 juillet 2010.

<sup>88</sup> Voir annexe C.

<sup>89</sup> La réserve naturelle de la Rukoko, située à quelques kilomètres de la capitale et de l'aéroport international de Bujumbura, est l'un des sanctuaires traditionnels des FNL à partir duquel elles ont déjà mené plusieurs attaques sur des positions militaires.

<sup>90</sup> Entretiens de Crisis Group, militaires, Bujumbura, août 2010.

<sup>91</sup> « Officiers militaires et politiciens portés disparus », Arib Info, 14 septembre 2010, [www.arib.info/index.php?option=com\\_content&task=view&id=2519&Itemid=76](http://www.arib.info/index.php?option=com_content&task=view&id=2519&Itemid=76).

<sup>92</sup> Entretiens de Crisis Group, membres des FNL, Bujumbura, août et septembre 2010.

<sup>93</sup> Entretiens de Crisis Group, anciens membres des FNL, Bujumbura, septembre 2010.

<sup>94</sup> Entretiens de Crisis Group, responsables de la société civile du Sud-Kivu, Bujumbura, septembre 2010.

<sup>95</sup> « Rapport final », Conseil de sécurité, op. cit., p. 32 et 33. Selon ce rapport, Agathon Rwasa a été en contact avec le commandant de la région militaire du Sud-Kivu, le général Patrick Masunzu, et son adjoint, le colonel Nakabaka.

<sup>96</sup> Les FDLR sont constituées initialement d'anciens membres des Forces armées rwandaises (FAR) et de miliciens Hutu dénommés les Interahamwe impliqués dans le génocide des Tutsi de 1994. Ces forces ont été chassées par la prise du pouvoir par le Front patriotique rwandais (FPR) la même année et vivent depuis lors dans l'Est du Congo où elles se sont organisées en groupe armé rebelle contre le régime de Kigali. Les FDLR, où ont été intégrés de nombreux Congolais, sont le groupe armé le plus actif dans les Kivu où elles vivent notamment de l'exploitation illégale des minerais. Elles se sont alliées à d'autres groupes, notamment aux FRF, un groupe armé du Sud-Kivu qui prétend défendre les intérêts des Banyamulenges (Tutsi congolais), et à certains groupes Mayi-Mayi. Voir Rapport Afrique de Crisis Group N°151, *Congo : une stratégie globale pour désarmer les FDLR*, 9 juillet 2009 et Rapport Afrique de Crisis Group N°165, *Congo : pas de stabilité au Kivu malgré le rapprochement avec le Rwanda*, 16 novembre 2010.

<sup>97</sup> « RD Congo/Uvira : accrochages entre FARDC et la coalition FDLR-FRF-FNL, 10 soldats tués », Radio Okapi, 9 novembre 2010.

<sup>98</sup> Interview du colonel Sylvain Ekenge, chef des opérations des FARDC dans le Sud-Kivu, radio Isanganiro, journal de la mi-journée, 27 janvier 2011.



Le Sud-Kivu abrite plusieurs centaines de combattants des FNL qui sont regroupés dans diverses localités où ils bénéficient de l'appui des *Mayi Mayi Yakutumba*. Grâce aux relations privilégiées avec les groupes armés du Sud-Kivu, selon l'ONU, les FNL trouvent dans cette province congolaise à la fois une base d'approvisionnement en armes, un refuge et une zone de recrutement.<sup>99</sup>

Tous ces développements ne sont pas sans inquiéter les nouvelles autorités. Celles-ci prennent pourtant l'option d'en minimiser la portée en les attribuant à des « bandits armés », c'est-à-dire en les dépolitisant.<sup>100</sup> Mais certaines mesures gouvernementales corroborent l'importance que les autorités burundaises prêtent à ces violences répétées. Les arrestations dans les rangs de l'opposition se multiplient, sous couvert d'atteinte à la sûreté intérieure de l'Etat ou de collusion avec un mouvement rebelle. Depuis quelques mois, Bujumbura a multiplié les échanges d'information en matière de sécurité avec les autorités civiles et militaires du Sud-Kivu. A la faveur de cette collaboration, les services de sécurité burundais ont obtenu l'extradition de plusieurs nouvelles recrues ou combattants présumés de cette nouvelle rébellion, appréhendés en territoire congolais.<sup>101</sup> L'armée congolaise et les forces de sécurité burundaises envisageraient d'ailleurs d'organiser des opérations conjointes dans le Sud-Kivu.<sup>102</sup>

Si la rébellion en cours n'est pas essentiellement composée de combattants FNL, la majeure partie de ses recrues proviennent de leurs rangs (démobilisés, déserteurs des forces de sécurité ou simples militants), tandis qu'elle est sous l'autorité d'anciens responsables de régions militaires dans la structure de commandement des FNL.<sup>103</sup> En outre, elle est surtout implantée dans la même aire géographique que l'ancienne rébellion où elle impose de nouveau des taxes et se livre au banditisme sur certains des axes routiers desservant la capitale.<sup>104</sup> C'est ce qui explique sans doute la multiplication des attaques

contre des postes de police opérées dans la province de Bujumbura rural depuis le début de l'année 2011.

Ce faisant, il est de plus en plus évident que cette rébellion pratique une forme de banditisme politique et bénéficie de l'appui d'autres forces politiques de l'ADC. Certains éléments d'autres partis de l'ADC ont été appréhendés en territoire congolais alors qu'ils allaient rejoindre les FRF. Par ailleurs, plusieurs de ses chefs entretiennent officieusement un discours ambigu où ils ont tendance à légitimer le recours à la violence.<sup>105</sup> Cependant, personne n'a, jusqu'à ce jour, revendiqué la paternité de cette rébellion. Celle-ci n'a du reste encore exprimé aucune revendication politique même si elle découle clairement du contentieux électoral. Par ailleurs, à la lumière des derniers messages et écrits du responsable des FNL, ce dernier appelle depuis un certain temps à la négociation pour éviter une reprise des hostilités.<sup>106</sup>

---

<sup>99</sup> Les chiffres sur les effectifs des FNL varient selon les sources. Le rapport final du groupe des experts de novembre 2010 évoque le chiffre de 700 combattants au Sud-Kivu, répartis dans les territoires de Fizi, Uvira et Mwenga. « Rapport final », Conseil de sécurité, op. cit. Des sources burundaises estiment ce nombre à moins de 500. Entretien de Crisis Group, responsables des services de sécurité, Bujumbura, décembre 2010.

<sup>100</sup> « Les groupes de 'bandits armés' ont été 'démantelés', dit la présidence ». Agence France-Presse, 2 novembre 2010.

<sup>101</sup> Entretiens de Crisis Group, responsables des services de sécurité, Bujumbura, novembre 2010.

<sup>102</sup> Interview du colonel Sylvain Ekenge, chef des opérations des FARDC dans le Sud-Kivu, radio Isanganiro, op. cit.

<sup>103</sup> Rapport final, Conseil de sécurité, op. cit.

<sup>104</sup> Entretiens de Crisis Group, anciens combattants des FNL, Bujumbura, novembre 2010.

---

<sup>105</sup> Entretien de Crisis Group, responsable politique, Bruxelles, décembre 2010. Voir aussi Alexis Sinduhije : « Burundi: as democracy is buried, EAC hides its head in the sand », *The East African*, 16 août 2010.

<sup>106</sup> Mémorandum du parti FNL face à l'enlèvement de la situation sociopolitique et sécuritaire au Burundi, 10 octobre 2010.

## IV. EVITER LA REGRESSION

Le cycle électoral de 2010 devait consolider la démocratie et confirmer la pacification des relations politiques au Burundi. Malheureusement ce scénario politique a été démenti. Bien que les élections aient été jugées globalement régulières par les missions d'observations locales et internationales, et acceptées par la majorité de la population, la situation politique et sécuritaire est source d'inquiétude. En raison de son boycott, l'opposition s'est placée en dehors du système de pouvoir partagé qui caractérise les institutions burundaises,<sup>107</sup> et l'ADC est désormais une opposition extraparlamentaire qui adopte une position ambiguë, en jouant à la fois l'ouverture au dialogue avec le pouvoir tout en soutenant des groupes aux prétentions guerrières.

En s'absentant du cycle électoral, l'opposition a créé une situation où les différentes dispositions prévues par la loi pour éviter que toute formation politique ait une position hégémonique dans les institutions sont devenues inopérantes, et où les mécanismes de contrôle sont affaiblis compte tenu de la nouvelle configuration politique. De leur côté, les autorités réélues agissent en contradiction avec leur discours de réconciliation en privilégiant une logique d'étouffement de l'opposition et en cédant à une sorte d'autoritarisme postélectoral.

Pour ne pas réduire à néant les acquis du processus de paix et pour relancer la dynamique de consolidation de la paix et de la démocratie, le rétablissement du dialogue politique, le renforcement de l'Etat de droit et la lutte contre la corruption sont des priorités. Le pouvoir doit également s'engager à ne pas revenir sur les dispositions clés de la Constitution. De leur côté, les partenaires internationaux doivent éviter tout attentisme et soutenir les efforts pour sortir de l'impasse, dont la reprise du dialogue, en vue de la stabilisation du pays.

### A. PRIVILEGIER LE DIALOGUE POUR DESARMER LES ESPRITS

La reprise du dialogue entre le gouvernement et l'opposition extraparlamentaire répond à un impératif de paix et de sécurité. Depuis la contestation des résultats des communales, l'opposition et le CNDD-FDD ont officiellement rompu tout contact. L'opposition ne participe plus au forum permanent pour le dialogue entre les partis politiques agréés depuis le 16 septembre 2010,<sup>108</sup> au

motif que ce dernier ne servirait à rien et serait instrumentalisé par le pouvoir,<sup>109</sup> compte tenu de la composition de son bureau.<sup>110</sup>

Aujourd'hui, la légitimité du nouveau pouvoir en place n'étant plus en jeu, le CNDD-FDD n'a plus de raison de différer l'ouverture d'un dialogue politique. De plus, le président de la République a inscrit son nouveau mandat sous le signe de la réconciliation.<sup>111</sup> La position de l'ADC a aussi évolué : elle souhaite désormais engager un dialogue avec le pouvoir « en vue de consolider la paix et de renforcer les acquis d'une vraie démocratie au Burundi ». Elle réclame l'instauration d'un cadre de dialogue pour discuter « de l'insécurité devenue très préoccupante », de la « libération des prisonniers politiques », et de « la création de conditions politiques et sécuritaires permettant le retour d'exil des différents leaders d'opposition qui ont fui le Burundi ». <sup>112</sup> Ce faisant, les partis politiques de l'ADC expriment parfois des positions contradictoires. Certains de ces responsables continuent de dénier toute légitimité au nouveau pouvoir<sup>113</sup> et appellent toujours à un dialogue sur le contentieux électoral.<sup>114</sup>

Afin d'apaiser la situation politique et sécuritaire, les positions et les calculs des uns et des autres doivent évoluer. S'ils sont de bonne foi, tous les partis de l'ADC devraient dénoncer individuellement publiquement et sans équivoque tout recours à la violence, comme l'a

---

suite à une recommandation du projet « cadres de dialogue » initié en 2008 par le ministère de la Bonne Gouvernance à travers un projet du Fonds pour la consolidation de la paix (FCP). Il regroupait en son sein tous les partis politiques agréés au Burundi.

<sup>109</sup> Le président du MSD, Alexis Sinduhije, s'oppose à toute implication du forum des partis politiques dans le dialogue entre l'opposition et le pouvoir tant que ce forum sera instrumentalisé par le CNDD-FDD. Interview sur la radio Isanganiro, 22 décembre 2010.

<sup>110</sup> Le parti au pouvoir était parvenu à noyauter la direction du forum à la faveur d'élections au cours desquelles il s'était allié à de petites formations, contrairement aux partis d'opposition (FRODEBU, CNDD, etc.), qui s'étaient présentés en ordre dispersé. La modification du bureau du forum le 2 février 2011 n'a pas changé cet état de fait. Entretien de Crisis Group, responsables de partis politiques, Bujumbura, février 2011.

<sup>111</sup> « Burundi : discours de Nkurunziza », op. cit.

<sup>112</sup> « L'opposition appelle le président Nkurunziza au dialogue », Agence France-Presse, 2 septembre 2010.

<sup>113</sup> Interview d'Alexis Sinduhije, président du MSD, dans l'émission « akabizi », Radio publique africaine, 25 novembre 2010.

<sup>114</sup> Interview d'Alexis Sinduhije, radio Isanganiro, 22 décembre 2010.

---

<sup>107</sup> Stef Vandeginste, « Power-sharing, conflict and transition in Burundi: twenty years of trial and error », *Africa Spectrum*, 3/2009, pp. 63-86.

<sup>108</sup> Le forum permanent pour le dialogue entre partis politiques agréés a été créé par décret en octobre 2009 pour faire

fait le porte-parole de la coalition d'opposition.<sup>115</sup> La rébellion en gestation résulte en grande partie des frustrations du processus électoral. De surcroît, elle est alimentée par des partis au sein même de cette alliance, qui n'en assument toujours pas la responsabilité.<sup>116</sup>

Le CNDD-FDD et le président doivent tirer les leçons de leur premier exercice du pouvoir. Les crises répétitives tout au long du mandat écoulé ont toujours été résolues par le dialogue entre le pouvoir et l'opposition – comme au moment du blocage de la formation du nouveau gouvernement en 2007, ou lors de la survenue de désaccords pendant l'élaboration du code électoral. A l'inverse, les périodes de rupture de ce dialogue ont favorisé l'émergence de crises et ont parfois occasionné des violences politiques.<sup>117</sup> Au demeurant, le refus de tout dialogue risque de radicaliser une opposition déjà tentée par le recours aux armes. La violence, même circonscrite, hypothéquerait les efforts pour une véritable stabilisation du pays – et de fait contredirait la priorité annoncée par le président de la République au cours de son second mandat, à savoir « la consolidation de la paix, de la sécurité et de la réconciliation, afin que chacun se sente mieux qu'hier satisfait et content de vivre au Burundi ». <sup>118</sup>

Ce dialogue devrait s'organiser dans un cadre déjà existant et se traduirait par un code de bonne conduite conçu autour d'un agenda précis. Ce cadre serait le forum permanent des partis politiques, mais reconfiguré. La composition du bureau et du comité exécutif devrait donner une plus grande place à l'opposition, la présidence du comité exécutif ne devrait plus être assurée par le parti au pouvoir et le siège du forum ne devrait plus être au ministère de l'Intérieur.<sup>119</sup> Le forum, qui fonctionne ac-

tuellement à vide,<sup>120</sup> redeviendrait ainsi un cadre de dialogue pertinent pour débattre d'un agenda consensuel.

Cet agenda porterait sur les entraves à la liberté politique au Burundi, l'adoption d'une loi sur le statut de l'opposition – qui est au stade de projet – et les conditions de retour et d'exercice des droits civils et politiques des responsables de l'opposition qui sont aujourd'hui en exil ou dans la clandestinité. Il est indispensable que les partis politiques puissent fonctionner librement sans être surveillés ou voir leurs réunions entravées. De même, les interférences diverses pour fragiliser les partis d'opposition, en créant par exemple des ailes dissidentes en leur sein, sont de nature non seulement à discréditer l'autorité publique mais également à créer inutilement de nouvelles tensions politiques.

Au-delà du dialogue avec l'opposition extraparlamentaire qui porterait essentiellement sur les garanties sécuritaires de ses dirigeants et les modalités de son fonctionnement, l'émergence d'une nouvelle rébellion a déjà suscité de la part de divers partis politiques et organisations de la société civile des messages d'apaisement privilégiant la voie du dialogue sur celle des armes.<sup>121</sup> Ils recommandent eux aussi un cadre de consultation entre tous les acteurs politiques sur la consolidation de la paix et de la démocratie.<sup>122</sup>

Dans un pays où les risques de recrudescence de la violence politique sont de nouveau réels, il serait malvenu pour le gouvernement de sous-estimer la force de nuisance de cette rébellion.<sup>123</sup> Au-delà du contentieux électoral, il est évident que le renversement d'Agathon Rwa-

<sup>115</sup> « L'ADC-Ikibiri, contestataire des communales 2010, se désolidarise avec ceux qui pourraient avoir pris l'option militaire », Radio publique africaine, 27 janvier 2011.

<sup>116</sup> Interview d'Alfred Bagaya, vice-président des FNL dans l'émission « akabizi », Radio publique africaine, 24 novembre 2010.

<sup>117</sup> Voir Briefing de Crisis Group, *Burundi : renouer le dialogue politique*, op. cit.

<sup>118</sup> « Burundi : discours de Nkurunziza », op. cit.

<sup>119</sup> Cette reconfiguration est d'autant plus opportune que le président a annoncé dans ses vœux le renforcement du forum et que des financements internationaux sont disponibles pour le fonctionnement du forum. Entretiens de Crisis Group, responsables de partis politiques, Bujumbura, décembre 2010 ; entretiens de Crisis Group, diplomates, Bujumbura, janvier 2011 ; discours du président Nkurunziza à l'occasion des vœux du nouvel an 2011, [www.presidence.bi/spip.php?article1035](http://www.presidence.bi/spip.php?article1035).

<sup>120</sup> Le forum permanent des partis politiques continue, en effet, à fonctionner mais le boycott de l'opposition en fait une coquille vide. Il a ainsi déjà invité, le 30 novembre 2010, les partis politiques à une réunion d'échanges sur la question du statut de l'opposition mais cette réunion a été boycottée par les partis de l'ADC-Ikibiri.

<sup>121</sup> Il s'agit notamment de l'UPRONA et de l'Eglise catholique dont une délégation s'est entretenue à ce sujet avec le président de la République le 17 novembre 2010, en marge d'une audience qui portait principalement sur la question du statut de cette Eglise. Certaines personnalités politiques sont aussi intervenues publiquement pour recommander le dialogue (conférence publique du 20 décembre 2010 du sénateur et ancien chef d'Etat Sylvestre Ntibantunganya pour le compte du Forum pour le renforcement de la société civile (FORSC) sur le thème « Le Burundi postélectoral : des défis à portée de main »).

<sup>122</sup> Voir l'étude de l'Observatoire de l'action gouvernementale (OAG) intitulée « Burundi : après les élections, le choix de sortir ou d'entrer dans la crise », Bujumbura, novembre 2010.

<sup>123</sup> Au lieu de donner des instructions claires pour apaiser la situation, au cours du mois d'octobre le président aurait instruit ses services de sécurité d'en finir dans les trois mois avec les bandits armés. Entretien de Crisis Group, responsable des forces de sécurité, Bujumbura, octobre 2010.

sa avec la complicité active du ministère de l'Intérieur, ainsi que les nombreux abus et arrestations arbitraires opérés contre les militants de l'opposition, ont contribué à alimenter les rancœurs. La persistance de telles pratiques pourrait permettre à la rébellion de gagner une légitimité qui lui fait défaut pour l'instant, et sans doute attirer de nouvelles recrues.

Le gouvernement doit sans plus tarder invalider la décision du 4 août reconnaissant un nouveau responsable légal des FNL en la personne d'Emmanuel Miburo, restituer à l'ancien chef rebelle sa direction, et libérer toutes les personnes injustement incarcérées. Il conviendrait également de proposer des garanties sécuritaires et l'absence de poursuites contre Agathon Rwasa afin qu'il puisse sortir de la clandestinité et reprendre une activité politique normale, en échange de l'abandon de toute lutte armée. Sa nomination à un poste équivalent à celui qu'il occupait durant la précédente législature (directeur de l'Institut national de la Sécurité sociale) devrait aussi être envisagée.

Pour faire avancer l'idée de ce dialogue, il faudrait mettre à contribution les organisations à même d'inspirer la confiance des deux parties en tant que médiateur. A cet égard, la conférence œcuménique pourrait proposer ses bons offices dans la mesure où les leaders religieux ont déjà assumé ce rôle par le passé.<sup>124</sup> Par ailleurs, déjà actifs en coulisses lors du cycle électoral, les pays de l'Initiative régionale pour la paix au Burundi<sup>125</sup> pourraient lancer un appel au dialogue entre les FNL et le gouvernement, et envoyer de nouveau une mission de haut niveau pour promouvoir cette idée.

Ce faisant, il serait inacceptable que la rébellion cherche à imposer par la force ce qu'elle n'a pu obtenir par les urnes. Il est hors de question d'exiger de nouvelles élec-

tions, le scrutin ayant été boycotté par ces mêmes partis alors qu'il s'est globalement déroulé de manière régulière et a été validé par les missions locales et internationales d'observation. Une telle concession reviendrait non seulement à cautionner la violence mais elle créerait un nouvel précédent dangereux qui pourrait mettre en péril tous les pays devant gérer des processus électoraux, dans la mesure où ceux-ci font constamment l'objet de contestations pas nécessairement fondées.

De manière plus générale, le gouvernement doit s'atteler à améliorer sa gouvernance et consolider l'Etat de droit, deux des principales préoccupations soulevées par l'opposition mais aussi par la société civile et les élites intellectuelles.

## B. RESTAURER L'ETAT DE DROIT ET JUGULER LA CORRUPTION

La législature écoulée a été marquée par un effritement de l'Etat de droit au Burundi, déjà mis à mal durant la période de transition (2001-2005). Ce phénomène se traduit par des violations de la loi fondamentale et des décisions de justice,<sup>126</sup> l'implication d'éléments des forces de sécurité dans la recrudescence de la criminalité et des violences politiques, la persistance de l'impunité,<sup>127</sup> l'instrumentalisation de l'appareil judiciaire par l'exécutif,<sup>128</sup> et le contrôle de l'Assemblée nationale à la faveur notamment du renvoi de 22 députés dissidents du CNDD-FDD en violation de la loi fondamentale.<sup>129</sup> De même de nombreux citoyens ont été discriminés dans la fourniture des services de base et notamment dans l'accès à l'emploi,<sup>130</sup> tandis que les attributions des marchés publics ont été le plus souvent monopolisées par des proches du parti au pouvoir.<sup>131</sup>

Si la mise en place récente des nouvelles institutions au niveau national s'est faite dans la volonté manifeste de respecter la Constitution, l'élection des administrateurs

<sup>124</sup> L'Eglise catholique est intervenue à diverses reprises, de manière officielle ou plus discrète, dans des actions de médiation depuis le début de la crise burundaise en 1993. En 1994, deux de ses délégués ont participé à la médiation des accords de Kigobe et Kajaga qui ont abouti à la convention de gouvernement consacrant le partage du pouvoir entre le FRODEBU et ses alliés et les partis d'opposition. En 2008, elle s'est impliquée de manière très discrète dans le retour au Burundi des responsables des FNL, alors exilés en Tanzanie, pour la mise en œuvre des accords de paix entre ce même mouvement et le gouvernement.

<sup>125</sup> L'Initiative régionale a été créée en 1995 par le président ougandais, Yoweri Museveni et le président tanzanien Julius Nyerere. Elle comprend l'Ouganda, la Tanzanie, l'Afrique du Sud, le Kenya, le Rwanda, la RDC, l'Ethiopie et la Zambie. Elle a joué un grand rôle dans l'accompagnement du processus d'Arusha en mandatant Julius Nyerere, Nelson Mandela puis le vice-président sud-africain, Jacob Zuma, comme facilitateur des négociations de paix et Charles Nqakula dans les négociations de paix avec les FNL.

<sup>126</sup> Voir Briefing de Crisis Group, *Burundi : renouer le dialogue politique*, op. cit.

<sup>127</sup> Voir notamment « La quête du pouvoir : violences et répression politiques au Burundi », Human Rights Watch, mai 2009.

<sup>128</sup> Gervais Gatunange, « La primauté du droit au Burundi », Ligue des droits de la personne dans la région des Grands Lacs, novembre 2010.

<sup>129</sup> Voir Briefing de Crisis Group, *Burundi : renouer le dialogue politique*, op. cit.

<sup>130</sup> Rapport de l'atelier de réflexion et de sensibilisation sur les modes de recrutement dans la fonction publique organisé par Parole et action pour le réveil des consciences et l'évolution des mentalités (PARCEM) à Bujumbura le 14 octobre 2010.

<sup>131</sup> Entretiens de Crisis Group, hommes d'affaires, Bujumbura, octobre 2010.

communaux a dérogé au code électoral dans plusieurs circonscriptions. Par ailleurs, on observe de nouveau des interférences de l'exécutif dans le traitement de dossiers judiciaires.<sup>132</sup>

Tous ces manquements et défaillances ont largement contribué à nourrir les frustrations, notamment en milieu urbain, et ont favorisé parfois leur instrumentalisation par certains groupes à des fins de violence politique. Le président de la République doit respecter son engagement de promouvoir « une justice juste et équitable et en bannissant toute tendance à l'impunité »<sup>133</sup> et son souhait de voir « une justice indépendante... qui fonctionne sans aucune pression, une justice qui n'a pour maître que la loi ».<sup>134</sup>

La consolidation de l'Etat de droit passe, entre autres, par l'instauration et le renforcement de contre-pouvoirs institutionnels. Or, certains d'entre eux ont été longtemps différés ou mis en place en violation de la loi. Ainsi la désignation de l'Ombudsman, une institution prévue par la Constitution de 2005 mais créée seulement en novembre 2010, a été très contestée du fait de l'appartenance de cette personnalité aux organes dirigeantes du parti au pouvoir. Mohammed Rukara, l'Ombudsman, était, jusqu'au moment de sa nomination, vice-président du comité des sages du CNDD-FDD – l'organe décisionnel le plus important de ce parti – alors que la loi dispose que cette personnalité doit être indépendante. Ce faisant, il s'est entouré de personnalités en provenance de divers partis politiques, ce qui témoigne d'une volonté de travailler en toute indépendance.<sup>135</sup>

Quant à la commission indépendante des droits de l'homme, attendue également depuis plusieurs années, l'adoption de son projet de loi a longtemps échoué sur la définition de ses compétences avant qu'un compromis ne permette son adoption par le Parlement en décembre 2010, puis sa promulgation en janvier 2011. Il demeure cependant des préoccupations sur le financement de la commission et le processus de désignation de ses membres dans la mesure où ces deux éléments sont sous le contrôle de la majorité gouvernementale.<sup>136</sup> A ce titre, l'appui

des donateurs à cette institution devra être fonction des garanties d'indépendance qu'elle présentera.

Dans l'administration, il est maintenant urgent d'appliquer la loi distinguant les postes techniques des postes politiques, promulguée en mars 2005 sous le gouvernement de transition, et depuis lors tombée en désuétude. Cette loi inventorie les fonctions politiques et soumet la nomination aux postes techniques et administratifs supérieurs à un appel à candidatures suivi d'un classement des candidatures, selon les critères de sélection et de mérite définis par une commission ad hoc. La nomination par décret intervient après que le ministre concerné a transmis au président de la République trois candidatures par poste à pourvoir tenant compte du classement des candidats arrêté par la commission ad hoc.<sup>137</sup>

A l'inverse du précédent mandat, l'appareil judiciaire doit se libérer de la tutelle de l'exécutif et faire preuve d'indépendance dans le traitement des dossiers, en particulier ceux portant sur des enjeux politiques ou financiers importants. Pour ce faire, il convient de revoir la composition et le rôle du Conseil supérieur de la magistrature.<sup>138</sup> A cet égard, sa présidence devrait revenir à un magistrat de carrière.<sup>139</sup> De même, cet organe devrait

---

Parlement, en tenant compte des principes de Paris qui sont les normes internationales approuvées par les Nations unies relatives au statut, pouvoirs et fonctionnement des institutions nationales des droits de l'homme. Le projet de loi pour une commission burundaise de ce type avait été, dans un premier temps, dépouillé de sa substance et désormais les candidats à cette commission doivent être validés par le Parlement et le président de la République et le financement de cette institution doit obligatoirement passer par le gouvernement. Entretien de Crisis Group, anciens députés, Bujumbura, août 2010 ; Entretien de Crisis Group, délégué général du FORSC, Bujumbura, janvier 2011.

<sup>137</sup> Loi N°1/09 du 17 mars 2005 portant distinction des fonctions politiques des fonctions techniques.

<sup>138</sup> L'article 217 de la Constitution dispose que le Conseil supérieur de la magistrature comprend : « cinq membres désignés par le gouvernement, trois juges des juridictions supérieures, deux magistrats relevant du ministère public, deux juges des tribunaux de résidence, trois membres exerçant une profession juridique dans le secteur privé. Les membres de la deuxième, troisième et quatrième catégorie sont élus par leurs pairs ». L'article 219 dispose que cet organe est présidé par le président de la République assisté par le ministre ayant la justice dans ses attributions. De fait, sur les dix-sept membres du Conseil supérieur de la magistrature, sept proviennent ou sont directement nommés par l'exécutif tandis que ce dernier peut contrôler les trois juges issus des juridictions supérieures dans la mesure où les pairs qui les choisissent sont eux-mêmes nommés par l'exécutif avec l'approbation du Sénat.

<sup>139</sup> Cette question pourrait être abordée lors de l'harmonisation de la législation burundaise avec les textes de lois en vigueur dans l'East African Community (EAC). Entretien de Crisis Group, cadre de la présidence, Bujumbura, novembre 2010.

---

<sup>132</sup> « Scandale à la 2ème vice-présidence de la République du Burundi dans l'affaire RPC 253 opposant Anne Marie Kaneza et Jocelyne Ndayishimiye », Burundi Transparence, op. cit.

<sup>133</sup> « Burundi : discours de Nkurunziza », op. cit.

<sup>134</sup> « Message à la nation de SE le président Pierre Nkurunziza au lendemain de la mise en place du gouvernement et au début de son second mandat de cinq ans à la tête du Burundi », [www.presidence.bi](http://www.presidence.bi), 2 septembre 2010, [www.presidence.bi/spip.php?article714](http://www.presidence.bi/spip.php?article714).

<sup>135</sup> Entretien de Crisis Group, Ombudsman, Bujumbura, janvier 2011.

<sup>136</sup> Le Bureau intégré des Nations unies avait fait des propositions pour la création de cette commission à l'intention du

gérer la carrière des magistrats pour les mettre à l'abri des pressions de l'exécutif. Enfin, les organisations de la société civile impliquées dans le secteur de la justice pourraient instaurer une évaluation périodique des cours et tribunaux, qui serait communiquée au Conseil supérieur de la magistrature et à l'Ombudsman.<sup>140</sup>

Dans le secteur de la justice, il convient également d'accélérer le démarrage effectif des mécanismes de justice transitionnelle – une commission vérité et réconciliation et un tribunal spécial – auxquels la grande majorité des Burundais est favorable, selon les consultations populaires organisées au cours des années 2009 et 2010.<sup>141</sup> Le chef de l'Etat doit honorer sa promesse de faire de leur mise en place une de ses priorités, comme indiqué dans son discours d'investiture.

L'implication de la société civile et des médias pour le renforcement de l'Etat de droit nécessite également leur engagement dans la surveillance et l'évaluation des politiques mises en œuvre par le gouvernement pour la transformation des corps de défense et de sécurité.<sup>142</sup> Au-delà de la dénonciation et de la documentation des violations des droits de la personne, le renforcement de l'Etat de droit passerait notamment par l'intensification du dialogue déjà initié entre les responsables de ces corps, l'administration, la population et certaines organisations

de la société civile ;<sup>143</sup> un partenariat entre ces mêmes organisations et les commissions défense et sécurité des deux chambres du Parlement ;<sup>144</sup> l'organisation régulière d'enquêtes d'opinion pour sonder les perceptions populaires sur les prestations des forces de sécurité ; et l'amélioration de la connaissance du public au sujet des enjeux de la réforme du secteur de sécurité.

La configuration des deux chambres incite à la prudence sur le rôle futur du pouvoir législatif. En dépit du faible bilan du Parlement au cours de la législature écoulée, son renouvellement et surtout l'engagement du président de la République à œuvrer pour la séparation effective des pouvoirs devraient plaider pour un renouveau du contrôle de l'action gouvernementale, grâce à une interaction régulière entre le Parlement et la société civile. A cet égard, il pourrait être institué, avec l'appui de certains partenaires internationaux, un observatoire de l'action parlementaire où des ONG locales, avec la collaboration de certains médias, accompagneraient le processus d'adoption des lois. Elles prendraient l'initiative de faire des propositions législatives concrètes, pourraient participer aux auditions parlementaires, mèneraient un travail de plaidoyer auprès des institutions directement concernées par ces projets de loi et contribueraient au débat public sur ces textes. Ce travail passerait également par un mécanisme de suivi permanent du vote individuel et des interventions de chaque parlementaire (notamment lors des séances de questions orales) pour évaluer leur contribution individuelle à leur mission.

La corruption se propage dans pratiquement tous les secteurs de la société. La campagne gouvernementale contre ce fléau bien documenté et dénoncé par plusieurs organisations internationales,<sup>145</sup> a été sans grand effet. Conscient que cette situation est de nature à affecter le soutien financier des partenaires internationaux<sup>146</sup>, le prési-

---

<sup>140</sup> L'article 211 de la Constitution dispose que « le Conseil supérieur de la magistrature est la plus haute instance disciplinaire de la magistrature. Il connaît des plaintes des particuliers ou de l'Ombudsman concernant le comportement professionnel des magistrats ainsi que des recours de magistrats contre des mesures disciplinaires ou des réclamations concernant leur carrière ». S'agissant de l'Ombudsman, en vertu de l'article 237 de la Constitution, cette institution est notamment chargée de recevoir « les plaintes et mène des enquêtes concernant des fautes de gestion et des violations des droits des citoyens commises par des agents de la fonction publique et du judiciaire et fait des recommandations à ce sujet aux autorités compétentes ».

<sup>141</sup> Voir le rapport des consultations nationales sur la mise en place des mécanismes de justice de transition, Bujumbura, 20 avril 2010.

<sup>142</sup> Le gouvernement burundais est engagé dans la réforme de son système de sécurité depuis 2005. Diverses coopérations étrangères appuient des activités de renforcement de capacités de ces forces en vue de leur professionnalisation. Ces actions sont principalement axées sur la formation et le renforcement de l'éthique militaire pour la Force de défense nationale (FDN). Voir S. More, « Les bailleurs européens et l'approche participative dans le secteur de la sécurité et de la justice au Burundi », Initiative for Peacebuilding, Clingendael Institute, 2010 ; W. Nindorera « Des principaux défis de la Police Nationale pour une meilleure sécurité publique et le renforcement démocratique », Centre d'alerte et de prévention des conflits (CENAP) et North and South Institute, 2010.

---

<sup>143</sup> Diverses rencontres de la sorte ont déjà été initiées à Bujumbura et dans d'autres localités de l'intérieur du pays au cours des années 2007, 2008 et 2009 à l'initiative notamment du CENAP, une organisation non gouvernementale locale.

<sup>144</sup> Des actions ont été menées dans ce sens en 2009 grâce à la coopération néerlandaise qui intervient dans l'appui du secteur de sécurité, mais elles n'ont pas été suivies d'effets en partie du fait de la fin proche de la législature passée.

<sup>145</sup> « Le Burundi est le pays le plus corrompu d'Afrique de l'Est », Arib Info, 22 juillet 2010, [www.arib.info/index.php?option=com\\_content&task=view&id=2282&Itemid=65](http://www.arib.info/index.php?option=com_content&task=view&id=2282&Itemid=65). De 2005 à 2010, le Burundi est également passé de la 130<sup>ème</sup> place sur 158 pays à la 170<sup>ème</sup> place sur 178 selon le classement de l'indice de perception de la corruption de Transparency International.

<sup>146</sup> Entretiens de Crisis Group, diplomates, Bujumbura, janvier 2011. « Les bailleurs de fonds lâchent-ils le Burundi ? » *Iwacu*, 21 janvier 2011.

dent Nkurunziza a annoncé, lors de son discours d'investiture, une campagne de « tolérance zéro »<sup>147</sup> contre la corruption et les malversations économiques. Depuis lors, trois responsables de sociétés publiques ont été arrêtés pour leur rôle présumé dans des affaires de corruption,<sup>148</sup> mais de nouveaux problèmes ont surgi.<sup>149</sup> Afin de matérialiser cette volonté de mettre un terme à la criminalité économique et de convaincre l'opinion et les bailleurs que les plus hautes autorités sont déterminées à combattre la corruption, le renforcement des administrations de contrôle et de l'implication de la société civile est aussi urgent qu'impératif.

Pour donner une nouvelle impulsion à la lutte contre la corruption, il convient de défaire l'Inspection générale de l'Etat, organe chargé d'auditer la gestion des entreprises et institutions publiques, de la tutelle de la présidence pour lui permettre de s'acquitter de sa mission en toute indépendance. Comme s'y est engagé le président dans son discours d'investiture, il faudrait également revoir les textes organisant les institutions de lutte contre la corruption (cour et brigade anti-corruption) pour leur permettre d'étendre leur champ d'investigations aux hauts responsables (ministres, parlementaires, généraux, etc.) qui bénéficient du privilège de juridiction de par la loi.

De manière plus générale, il convient de revoir en profondeur les attributions des différentes institutions de l'exécutif, de même que les organisations qui relèvent de leur tutelle, où diverses incohérences sont de nature à favoriser les dysfonctionnements. A titre d'exemple, l'Agence de régulation et de contrôle des Télécommunications (ARCT) qui gère notamment les six compagnies de téléphonie mobile – le secteur d'activités le plus rentable aujourd'hui au Burundi – était sous la tutelle du

ministère des Télécommunications avant de passer, de manière assez inexplicite, sous le contrôle direct de la présidence de la République.

Enfin il est indispensable que les partenaires du Burundi renforcent leur appui aux organisations de la société civile œuvrant dans la lutte contre la corruption, et aux médias relayant ce travail. Cette contribution pourrait se faire sous forme de programmes de renforcement de capacités (formation professionnalisante, adhésion à des réseaux internationaux, etc.) et d'appui financier durable afin d'assurer une certaine pérennité. Ce soutien devrait également inclure des mécanismes de protection pour les activistes les plus exposés dans leur intégrité physique de par leur engagement.<sup>150</sup>

### C. PRESERVER LES ACQUIS D'ARUSHA

La réforme de la Constitution évoquée en cours de mandat passé est de nouveau d'actualité. D'une part, en raison de l'adhésion du Burundi à l'East African Community (EAC), dont il assure la présidence depuis le mois de décembre 2010, il est question d'une harmonisation de ses lois, dont la Constitution, avec celles régissant l'ensemble sous-régional.<sup>151</sup> D'autre part, des responsables du CNDD-FDD ont récemment exprimé leur intention d'amender la Constitution, sans indiquer de manière précise les dispositions qui seraient concernées<sup>152</sup>. Selon le président du parti au pouvoir, il s'agirait de procéder à un simple « toilettage » sans pour autant toucher aux grands équilibres issus de l'accord d'Arusha. Néanmoins, lorsque les institutions étaient paralysées, le président Nkurunziza lui-même s'était dit plusieurs fois contrarié par certaines dispositions de la Constitution qu'il jugeait contraignantes. Il évoquait notamment le principe de la majorité des deux tiers des voix requis pour adopter les lois et les quotas ethniques.

<sup>147</sup> A l'instar de son homologue, le président Joseph Kabila, qui a aussi lancé une campagne de tolérance zéro en RDC.

<sup>148</sup> L'administrateur directeur général de la Société sucrière du Burundi (SOSUMO), le directeur général et le directeur administratif et financier de l'Office des transports en commun du Burundi (OTRACO) sont tous accusés par la brigade spéciale anti-corruption de détournement des fonds des entreprises qu'ils géraient. Entretien de Crisis Group, responsable de la brigade anti-corruption, Bujumbura, janvier 2011. « Plusieurs arrestations dans la lutte contre la corruption », Agence Panafricaine de Presse, 2 octobre 2010, [www.burunditransparence.org/plusieurs\\_arrestations.html](http://www.burunditransparence.org/plusieurs_arrestations.html).

<sup>149</sup> En décembre 2010, l'OLUCOME a révélé l'existence d'un contrat de 500 millions de dollars (une somme gigantesque pour un pays dont les recettes en 2010 étaient en deçà de ce montant) signé par le gouvernement burundais. Ce contrat a été annulé rapidement après sa révélation. « Une ONG dénonce un nouveau scandale politico-financier », Arib Info, 25 décembre 2010, [www.arib.info/index.php?option=com\\_content&task=view&id=2906&Itemid=63](http://www.arib.info/index.php?option=com_content&task=view&id=2906&Itemid=63).

<sup>150</sup> Des politiciens belges ont déjà signalé leur préoccupation aux autorités burundaises quant aux menaces reçues par le président de l'OLUCOME. Lettre de la députée Nahima Lanjri et de la sénatrice Sabine de Béthune au ministre des Affaires étrangères de la République du Burundi, 6 décembre 2010.

<sup>151</sup> C'est tout au moins ce qui est ressorti d'une retraite gouvernementale organisée en octobre 2010 au cours de laquelle il a été décidé que chaque ministère mette en place une cellule chargée d'identifier les textes de lois à amender. Ce processus devrait aboutir à un inventaire des textes de loi à harmoniser avec ceux de l'EAC et à des recommandations sur les types de lois concernées (décrets-lois, lois, etc.). Il s'avère d'ores et déjà que la Constitution pourrait subir des amendements dans ce processus même si la question n'a pas encore été directement évoquée. Entretien de Crisis Group, cadre à la présidence de la République, Bujumbura, novembre 2010.

<sup>152</sup> Entretien de Crisis Group, responsable du CNDD-FDD, Bujumbura, janvier 2011.

S'il peut s'avérer utile de réviser la Constitution, il convient aussi de préserver le système de partage du pouvoir qui a facilité la sortie du conflit, et d'éviter une dérive vers un régime par trop présidentiel. Ainsi les diverses dispositions portant sur les équilibres ethniques et politiques, en dépit de leur aspect contraignant, ont permis d'atténuer les risques de dérive autoritaire et surtout de réduire sensiblement la fracture ethnique. Pour autant, il serait malaisé de penser que les clivages ethniques, et encore moins les peurs, ont disparu.<sup>153</sup> Pour des raisons de gain électoral, cette question a été exploitée, de manière officieuse, aussi bien par le CNDD-FDD que les FNL durant la campagne électorale.

De plus, lorsque la question de la démobilisation forcée dans les forces de sécurité s'est posée en des termes ethniques en 2008,<sup>154</sup> il est clairement apparu que la question du respect des quotas était jugée vitale par les partis politiques d'obédience tutsi et par une grande partie de la minorité ethnique. Enfin la géographie des résultats des élections confirme la persistance d'un vote identitaire. Dès lors, la perspective d'une éventuelle suppression des quotas ethniques lors d'une révision constitutionnelle pourrait raviver les tensions, fragiliser le processus de réforme des corps de défense et de sécurité, et éventuellement être récupérée à des fins de déstabilisation par des groupes de pression tutsi radicaux aujourd'hui marginalisés dans le paysage politique.<sup>155</sup>

Les enjeux d'un projet de réforme constitutionnelle étant particulièrement cruciaux dans une société post-conflit, toute démarche doit être aussi inclusive que possible.<sup>156</sup> Compte tenu de la nouvelle configuration politique du Parlement et de la faible représentation de l'opposition en son sein, il serait hasardeux et même dangereux de limiter l'examen de la question aux instances parlementaires. Il convient d'étendre la réflexion d'un projet de réforme à toute la classe politique, mais également à la société burundaise dans son ensemble. Pour ce faire, une commission de réflexion composée de personnalités

politiques toutes tendances confondues et de représentants de la société civile serait mise en place avec un mandat suffisamment long pour recueillir le maximum de contributions, tant sur le plan national qu'international. Au besoin, le président Nkurunziza pourrait adjoindre à cette commission des experts internationaux ayant déjà participé à des processus similaires dans d'autres pays sortant de conflit.

Le processus de consultation devrait se faire de manière aussi transparente que possible afin d'éviter les risques de manipulation. Il accorderait une place particulière aux groupes défavorisés et aux minorités dans le souci d'intégrer leurs préoccupations légitimes. Il se conclurait par l'organisation d'un référendum pour donner à la nouvelle Constitution une légitimité populaire. Enfin, ce projet de réforme constitutionnelle s'inscrivant dans la perspective du renforcement de la paix et de la démocratie, il conviendrait d'emblée d'en déterminer les objectifs, à savoir l'amélioration du système institutionnel et la conformité avec les obligations imposées par l'appartenance à l'EAC.

#### D. MOBILISER LES PARTENAIRES INTERNATIONAUX

Les pays de l'Initiative régionale, les principaux partenaires du Burundi (France, Belgique, Pays-Bas, Allemagne, Suisse, Union européenne, Etats-Unis, etc.), le Bureau intégré des Nations unies au Burundi (BINUB)<sup>157</sup> et la représentation de l'Union africaine ont été particulièrement attentifs aux préparatifs du processus électoral et se sont impliqués à la levée des entraves à son bon déroulement.<sup>158</sup> Conscients des limites techniques de la CENI, le Programme des Nations unies pour le développement et les partenaires bilatéraux ont joué un rôle de conseil et de pression discrète à son endroit, d'autant plus qu'ils assuraient la très grande partie du financement des élections. Les représentants de la communauté internationale ont souvent entrepris des démarches communes. C'est ainsi qu'au lendemain des

---

<sup>153</sup> Le recrutement sur concours en fin d'année 2010 dans le très convoité Office burundais des recettes (OBR) a été entaché d'une connotation ethnique. Des Tutsi lauréats à cet examen ont été ainsi remplacés par des Hutu qui avaient échoué. Cette affaire, fort médiatisée, a réveillé les sentiments d'incertitude quant à leur avenir chez de nombreux jeunes Tutsi de la capitale.

<sup>154</sup> Voir Briefing de Crisis Group, *Burundi : renouer le dialogue politique*, op. cit.

<sup>155</sup> Il s'agit notamment du Parti pour le redressement national (PARENA) de l'ancien chef d'Etat Jean-Baptiste Bagaza et de l'association PA-Amasekanya (Puissance d'Autodéfense) qui prétendent défendre les intérêts de la minorité tutsi.

<sup>156</sup> La procédure de révision constitutionnelle est définie par les articles 297-300 de la Constitution. Le recours au référendum est prévu par l'article 298.

---

<sup>157</sup> Le Conseil de sécurité des Nations unies a adopté le 16 décembre 2010 la résolution 1959 (2010) portant création à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2011 du BINUB. Ce changement d'appellation a été officialisé par une cérémonie officielle le 31 décembre au siège de la représentation des Nations unies au Burundi. Depuis lors, ce nouveau bureau, dont la composante et la mission ont fait l'objet de vives discussions entre le gouvernement burundais et les Nations unies, devrait voir son personnel passer de 450 à 60. Il aura notamment pour mandat de « faciliter le dialogue entre les acteurs nationaux », de soutenir « la mise en place de mécanismes de justice transitionnelle » et de « promouvoir et protéger les droits de l'homme ».

<sup>158</sup> Voir Rapport de Crisis Group, *Burundi : garantir un processus électoral crédible*, op. cit.



élections communales, ces derniers signent une déclaration au nom de la « communauté internationale présente au Burundi »<sup>159</sup> pour transmettre leurs observations et pour exhorter notamment les partis politiques « à s'inscrire dans une logique de dialogue et à poursuivre leur participation au processus électoral ».<sup>160</sup>

De même, dès que les partis d'opposition ont contesté l'issue du scrutin, dans une démarche concertée les principaux partenaires ont approché les chefs de ces partis pour tenter de les ramener à de meilleures dispositions quant à la poursuite du processus électoral. Une délégation de haut niveau de l'EAC s'est même rendue à Bujumbura au plus fort de la crise électorale.<sup>161</sup> Cependant, depuis cet échec, la communauté internationale est en retrait, la présence de l'ONU a été significativement réduite et aucune approche commune face à la crise postélectorale n'a été définie. Cet attentisme de la communauté internationale s'explique à la fois par une certaine lassitude et par la rhétorique de la souveraineté nationale.

Par conséquent, le pouvoir a pu renforcer sa répression contre l'opposition et certains services de sécurité ont pu commettre de nouveau divers abus et dérapages. Pourtant, ce n'est probablement que sous la pression d'une démarche volontariste commune de la communauté internationale que le pouvoir et l'opposition s'inscriront de nouveau dans une logique de dialogue et de prévention de conflit. A cet égard et compte tenu de l'important soutien financier dont bénéficie le Burundi,<sup>162</sup> les pays de l'Initiative régionale, les principaux partenaires du Burundi et la représentation de l'Union africaine doivent rapidement se coordonner pour inciter les parties à la reprise du dialogue en vue de régler la crise politique en cours.

Dans la même optique, ils doivent suivre attentivement les violences postélectorales et tenir les autorités redevables de leurs engagements en matière de droits de l'homme, de bonne gouvernance et de respect de l'Etat de droit en

conditionnant leur appui aux progrès accomplis. Dans cette perspective, le BNUB doit jouer un rôle majeur conformément au nouveau mandat défini par la résolution 1959 et coordonner les interventions formelles et informelles afin de rétablir le dialogue et de consolider l'Etat de droit.

Parallèlement, les partenaires du Burundi devraient organiser une table ronde tripartite avec le gouvernement et la société civile afin de définir un programme de consolidation de la gouvernance démocratique qui fédérerait leurs efforts financiers actuellement éparpillés. Ce programme mettrait l'accent sur le renforcement de capacités des organes administratifs de contrôle (Inspection générale de l'Etat, magistrature, inspection des services de sécurité, etc.) et des organisations de la société civile œuvrant à la protection des droits de la personne, à la supervision des activités des services de sécurité, à la lutte contre la corruption et à la consolidation de la démocratie.

---

<sup>159</sup> Déclaration de la communauté internationale présente au Burundi du 3 juin 2010.

<sup>160</sup> Cependant, la conception de ce texte a donné lieu à des divergences de vues sur la teneur du message à faire passer entre les partisans, majoritaires, d'un soutien sans réserve au résultat des élections et ceux, minoritaires, souhaitant émettre quelques réserves sur le déroulement du scrutin. Entretiens de Crisis Group, diplomates, Bujumbura, juin 2010.

<sup>161</sup> Une délégation des ministres des Affaires étrangères de l'Ouganda, du Kenya et de la Tanzanie a été dépêchée à Bujumbura en juin 2010 par l'EAC pour rencontrer les responsables de l'ADC.

<sup>162</sup> Le Burundi reçoit notamment un appui budgétaire général de l'Union européenne d'une valeur de 90 millions d'euros sur cinq ans. Programme Indicatif National, 2008-2013.

## V. CONCLUSION

Le Burundi a accompli des avancées significatives en matière de consolidation de la paix au cours de ces dernières années mais force est de constater qu'il demeure un Etat fragile. Quelques mois à peine après l'organisation des scrutins, la situation politique reste incertaine et la situation sécuritaire préoccupante. Pour faire face à l'insécurité croissante, le CNDD-FDD a privilégié la méthode forte et a essayé de déstabiliser les principaux partis politiques d'opposition. Alors que la question de l'émergence d'une nouvelle rébellion est totalement occultée et que l'opposition est marginalisée, il est urgent de rétablir le dialogue politique afin de mettre fin à la crise postélectorale et de poursuivre le processus de consolidation de la paix et de la démocratie.

Les partenaires internationaux du Burundi, qui semblent pour l'instant minimiser les risques induits par le banditisme politique actuel et par la marginalisation de l'opposition, ne devraient pas rester inactifs, au risque de voir hypothéqués les efforts importants engagés depuis les pourparlers de paix inter-burundais. A l'inverse, avec les leaders religieux, ils devraient de nouveau se mobiliser pour la reprise du dialogue entre toutes les parties et la mise en œuvre effective d'un agenda de gouvernance démocratique orienté vers l'appui aux contre-pouvoirs institutionnels et à la société civile. Trop souvent, des pays sortant de conflit y replongent quelques années plus tard en raison d'une trop forte concentration des pouvoirs et du désengagement des acteurs internationaux.<sup>163</sup> Aujourd'hui, dix ans après la signature des accords d'Arusha, alors que le Burundi continue d'apparaître comme un Etat fragile, il convient de ne pas répéter cette double erreur et d'œuvrer à relancer la consolidation de la paix civile et de la démocratie.

**Nairobi/Bruxelles, 7 février 2011**

---

<sup>163</sup> Ethan B. Kapstein et Nathan Converse, « Young Democracies in the Balance: Lessons for the International Community », Center for Global Development Brief, janvier 2008.



## ANNEXE B

### RESULTATS DES ELECTIONS COMMUNALES ET LEGISLATIVES

#### Elections communales

Partis politiques	Pourcentage des votes agrégés à l'échelle nationale (%)
CNDD-FDD	64,03
FNL	14,15
UPRONA	6,25
FRODEBU	5,43
MSD	3,75
UPD	2,21
FRODEBU-Nyakuri	1,36
CNDD	1,26

Source: UE – Mission d'observation électorale, rapport final 2010

#### Elections législatives

Partis politiques	Pourcentage des votes obtenus (%)	Nombre de sièges avant cooptation <sup>164</sup>	Nombre de sièges après cooptation	Pourcentage des sièges obtenus (%)
CNDD-FDD	81,19	80	81	76,41
UPRONA	11,06	16	17	16,04
FRODEBU-Nyakuri	5,88	4	5	4,72
Twa		0	3	2,83
<b>TOTAL</b>			<b>106</b>	<b>100</b>

Source: UE – Mission d'observation électorale, rapport final 2010

<sup>164</sup> Afin de respecter les exigences constitutionnelles en matière de quotas ethnique et de genre, la CENI a procédé à la cooptation d'une femme tutsi (CNDD-FDD), de deux hommes (UPRONA, tutsi et FRODEBU-Nyakuri, hutu), et de trois représentants de l'ethnie Twa.

## ANNEXE C

### LA VIOLENCE POST-ELECTORALE : UN BANDITISME POLITIQUE

Des actes de violence politique ont émaillé l'ensemble du processus électoral.<sup>165</sup> Dirigée à la fois contre des membres du CNDD-FDD et contre des adhérents de partis d'opposition, cette violence s'est caractérisée par des destructions de biens, des arrestations arbitraires, des affrontements allant jusqu'aux meurtres. Si personne n'a contesté la nature de ces violences, en revanche les violences postélectorales sont imputées par les autorités à des « bandits armés » et relèveraient donc d'une criminalité de droit commun caractéristique d'une société post-conflit. Or, l'analyse criminologique met en évidence la dimension politique de cette violence et l'organisation clandestine qui la sous-tend.

#### Changement de protagonistes

Alors que, durant le processus électoral, les incidents violents étaient souvent le fait des mouvements de jeunes des partis politiques de tous bords,<sup>166</sup> les acteurs de la violence ont maintenant changé. De plus en plus souvent ces violences prennent la forme d'accrochages entre les forces de l'ordre et des groupes armés, voire en uniformes à l'instar des affrontements du 23 novembre sur la colline de Rukambasi dans la commune de Vugizo, située dans la province de Makamba.<sup>167</sup> Certains incidents ont visé directement les forces de sécurité telles que l'attaque contre le poste de police de la commune Buganda en province de Cibitoke le 7 octobre,<sup>168</sup> ou l'embuscade ayant conduit à la mort d'un soldat de l'armée régulière dans la commune Murwi de la même province dans la nuit du 24 au 25 octobre. Depuis le mois de janvier 2011, dans la province de Bujumbura rural, des

positions policières sont régulièrement ciblées par des hommes en armes comme dans la nuit du 7 au 8 janvier à Kiyenzi dans la commune de Kanyosha où plusieurs policiers ont été tués.

Il s'agit-là d'attaques organisées en bonne et due forme, à l'instar de celle lancée à Bujumbura contre le domicile du chef des Services nationaux de renseignement (SNR), le général Adolphe Nshimirimana. Le 20 octobre, des hommes armés ont attaqué le domicile du chef des SNR au quartier de Mutanga Nord. Selon des témoins, les assaillants se sont heurtés à la garde du chef des renseignements et des coups de feu ont été échangés pendant plus d'une demi-heure.

Les attaques et assassinats sont clairement ciblés. Le meurtre de neuf employés d'une plantation de canne à sucre à Gihanga dans la province de Bubanza, le 15 septembre 2010, visait l'entreprise Tanganyika Business Company qui appartient à un proche du président Nkurunziza.<sup>169</sup> Dans la nuit du 6 au 7 septembre, deux militants du CNDD-FDD ont été tués par balles par des hommes en uniformes militaires dans la commune de Kabezi, le gouverneur de la province de Bujumbura rural n'hésitant pas à les qualifier de « meurtres politiques ».<sup>170</sup> Au cours du seul mois de décembre dans cette dernière province, près d'une dizaine d'assassinats, tous à l'aide d'armes à feu, ont visé des responsables locaux du parti au pouvoir et de partis d'opposition.<sup>171</sup>

#### Changement de modes opératoires

Les modes opératoires ont aussi changé. Les armes utilisées lors des incidents violents survenus avant et pendant le cycle électoral étaient essentiellement des armes blanches et des grenades. Or, depuis plusieurs mois, on observe un usage courant de fusils et d'armes à feu en général. En outre, selon le commandant de l'armée congolaise en charge du 43ème secteur opérationnel « Ama-

<sup>165</sup> L'association Amatora mu Mahoro a répertorié vingt cas de meurtres ainsi que 47 tentatives de meurtres en lien avec les violences électorales au cours d'une période allant du 26 avril au 12 septembre 2010. Les victimes sont pour une grande majorité d'entre elles des adhérents ou des militants de partis politiques. « Rapport final du système de monitoring des principes démocratiques et de prévention de la violence électorale », Amatora mu Mahoro, 26 avril-12 septembre 2010, [www.burundi.ushahidi.com](http://www.burundi.ushahidi.com).

<sup>166</sup> Les mouvements de jeunes affiliés au CNDD-FDD et au FNL sont respectivement les Imbonerakure et les Ivyumavyindege. Ces deux groupes se sont rendus coupables de nombreuses exactions depuis la fin 2009.

<sup>167</sup> Entretien de Crisis Group, responsable local de la Police nationale burundaise, Makamba, 25 novembre 2010.

<sup>168</sup> « Burundi : la police attaquée par des hommes armés dans l'Ouest », [www.arib.info](http://www.arib.info), 9 octobre 2010, [www.arib.info/index.php?option=com\\_content&task=view&id=2642&Itemid=76](http://www.arib.info/index.php?option=com_content&task=view&id=2642&Itemid=76).

<sup>169</sup> Attaque menée par des commandos FNL selon des sources proches de la rébellion. Entretien de Crisis Group, anciens membres des FNL, Bujumbura, septembre 2010.

<sup>170</sup> « Burundi : deux militants du parti au pouvoir tués près de la capitale ». [www.arib.info](http://www.arib.info), 7 septembre 2010, [www.arib.info/index.php?option=com\\_content&task=view&id=2498&Itemid=76](http://www.arib.info/index.php?option=com_content&task=view&id=2498&Itemid=76).

<sup>171</sup> Entretien de Crisis Group, responsables des forces de sécurité, Bujumbura, janvier 2011.

ni Leo », <sup>172</sup> une caisse de munitions AK47 a été abandonnée par les combattants FNL au cours de leur fuite lors des incidents survenus à l'est du Congo dans la compagnie sucrière de Kibila au Sud-Kivu. <sup>173</sup> Le dernier rapport du groupe d'experts des Nations unies sur la République démocratique du Congo indique que les FNL s'approvisionnent en armes au Sud-Kivu, notamment grâce à des complicités dans l'armée congolaise.

De son côté, le pouvoir est suspecté d'avoir franchi un cap en multipliant les exécutions extrajudiciaires, notamment à l'encontre d'ex-combattants FNL. Depuis le mois de septembre, une vingtaine de corps ont été retrouvés sans vie, flottant sur la rivière Rusizi à l'embouchure du Lac Tanganyika au nord-ouest de Bujumbura. En dépit du fait que certains cadavres aient été retrouvés décapités, certaines des victimes ont pu être identifiées et seraient affiliées au FNL.

### **Vers une relocalisation et une concentration géographique des incidents**

Dans le recensement des incidents majeurs survenus du 26 avril au 12 septembre 2010 au Burundi, effectué par l'association Amatora mu Mahoro, il apparaît que les provinces de Gitega, de Bujumbura Mairie, de Bujumbura rural et de Ngozi sont les plus largement touchées. <sup>174</sup> Cependant, depuis le mois de septembre, on peut constater une concentration géographique des incidents les plus marquants dans l'Ouest du pays, dans les provinces de Bubanza, Bujumbura rural et dans la capitale. Cette relocalisation de la violence dans les anciens bastions des FNL – en l'occurrence Bubanza et Bujumbura rural – n'est pas anodine.

La présence d'armements plus importants, la typologie des incidents, le profil des victimes et les modes opératoires contredisent la rhétorique des autorités qui affirment combattre « des bandits armés ». Elles indiquent qu'une lutte clandestine entre des FNL, des membres d'autres mouvements et les services de sécurité gouvernementaux est engagée depuis plusieurs mois et a déjà fait des victimes des deux côtés.

---

<sup>172</sup> « Sud-Kivu, des affrontements entre FARDC et FNL signalés à Kibila », *Le Potentiel*, le 10 novembre 2010.

<sup>173</sup> Le 8 novembre 2010, des combattants FNL ont affronté des soldats congolais à Kibila, une ville située non loin d'Uvira, au Sud-Kivu. Deux travailleurs de la compagnie sucrière de Kibila ont été tués et quatre assaillants des FNL ont été arrêtés par les soldats congolais.

<sup>174</sup> Voir graphique 3 du « Rapport final du système de monitoring des principes démocratiques et de prévention de la violence électorale », Amatora mu Mahoro, 26 avril-12 septembre 2010, [www.burundi.usshahidi.com](http://www.burundi.usshahidi.com).

## ANNEXE D

### GLOSSAIRE

---

ADC-Ikibiri	Alliance des démocrates pour le changement au Burundi
ADR	Alliance démocratique pour le renouveau, ou « ADR-Imvugakuri », parti d'opposition, membre de l'ADC
APRODH	Association pour la protection des droits humains et des personnes détenues
ARCT	Agence de régulation et de contrôle des Télécommunications
BINUB	Bureau intégré des Nations unies au Burundi
BNUB	Bureau des Nations unies au Burundi
CDP	Conseil des patriotes, parti d'opposition, membre de l'ADC
CENAP	Centre d'alerte et de prévention des conflits
CENI	Commission électorale nationale indépendante
CEPI	Commission électorale provinciale indépendante
CNDD	Conseil national pour la défense de la démocratie, parti d'opposition, membre de l'ADC
CNDD-FDD	Conseil national pour la défense de la démocratie et Forces de défense de la démocratie, parti au pouvoir
CNDP	Conseil national pour la défense du peuple
COSOME	Coalition de la société civile pour le monitoring du processus électoral
CPD	Document de programme national
EAC	East African Community
EURAC	Réseau européen pour l'Afrique Centrale
FAB	Forces armées burundaises
FAR	Forces armées rwandaises
FARDC	Forces armées de la République démocratique du Congo
FCP	Fonds pour la consolidation de la paix
FDD	Forces de défense de la démocratie
FDLR	Forces démocratiques de libération du Rwanda
FDN	Force de défense nationale
FEDS-Sangira	Forum pour l'équité, le développement, la démocratie et la souveraineté, parti d'opposition, membre de l'ADC
FNL	Forces nationales de libération, principal parti d'opposition, membre de l'ADC. <sup>175</sup>
FNL iragi rya Gahutu Remy	« FNL héritage » de Gahutu Rémy, parti dissident des FNL, proche du pouvoir
FORSC	Forum pour le renforcement de la société civile
FPR	Front patriotique rwandais
FRF	Forces républicaines fédéralistes
FRODEBU	Front pour la démocratie au Burundi, parti d'opposition, membre de l'ADC
FRODEBU-Nyakuri	« FRODEBU véritable », parti dissident du FRODEBU, proche du pouvoir
MSD	Mouvement pour la solidarité et la démocratie, parti d'opposition, membre de l'ADC
OAG	Observatoire de l'action gouvernementale
OLUCOME	Observatoire de lutte contre la corruption et les malversations économiques
ONU	Organisation des Nations unies

---

<sup>175</sup> Une aile minoritaire de ce parti, proche du pouvoir, en assume officiellement la direction depuis début août 2010. Ce faisant, elle ne contrôle ni la base ni les actions menées par Rwaswa, le chef historique de ce parti.

OTRACO	Office des transports en commun du Burundi
PA-Amasekanya	association Puissance d'Autodéfense
Palipehutu-FNL	Parti pour la libération du peuple Hutu et Forces nationales de libération, ancien nom des FNL
PARCEM	Parole et action pour le réveil des consciences et l'évolution des mentalités
PARENA	Parti pour le redressement national, parti d'opposition, membre de l'ADC
PIEBU	Parti pour l'indépendance économique du Burundi, parti proche du pouvoir
PIT	Parti indépendant des travailleurs, parti d'opposition, membre de l'ADC
PMP	Parti monarchiste parlementaire, parti proche du pouvoir
PPDRR	Parti pour la paix, la démocratie, la réconciliation et la reconstruction, ex-parti membre de l'opposition et de l'ADC, aujourd'hui proche du pouvoir.
RADEBU	Rassemblement des démocrates pour le développement au Burundi, ex-parti membre de l'opposition et de l'ADC, aujourd'hui proche du pouvoir.
RDC	République démocratique du Congo
REGIDESO	Régie de distribution d'eau de la République démocratique du Congo
RPB	Rassemblement du peuple burundais, parti proche du pouvoir
SOSUMO	Société sucrière du Burundi
UE	Union européenne
UPD	Union pour la paix et le développement, parti de l'opposition et membre de l'ADC
UPRONA	Union pour le progrès national, parti membre du gouvernement et du Parlement