



REQUIEM POUR UN ACCORD DE PAIX
REFLEXIONS SUR L'ACTUALITE DE L'ACCORD D'ARUSHA
ET LA REVISION CONSTITUTIONNELLE AU BURUNDI

Laurent-Désiré Sahinguvu & Thierry Vircoulon

Observatoire de l'Afrique australe et des Grands Lacs

Note n° 17
2017

— Note réalisée par l'Ifri au profit de la Direction générale
des relations internationales et de la stratégie du ministère de la Défense —

Sommaire

INTRODUCTION	3
LE REGIME D'ARUSHA : UNE DEMOCRATIE CONSOCIATIVE POUR PACIFIER UNE SOCIETE DIVISEE	4
Systeme multipartite et representation proportionnelle.....	5
Bicameralisme fort	5
Partage du pouvoir executif	6
Equilibre ethnique dans l'armee et la police.....	6
LA REVISION CONSTITUTIONNELLE :	
TENTATIVES D'HIER ET EVENTUALITES POUR DEMAIN	8
Effacer la reference a l'Accord dans le visa de la Constitution	9
Abroger la limitation du nombre de mandats presidentiels.....	9
Supprimer le pouvoir de veto pour le vote des lois	9
Reviser a la hausse le niveau de voix pour siéger à l'Assemblée nationale	10
Abolir le contrôle du Sénat sur les équilibres ethniques et régionaux .	10
Annuler le droit de vote des anciens chefs d'État au Sénat	10
Déconstruire les règles ethniques et politiques de partage et d'inclusivité du pouvoir exécutif	11
MOTIFS AVANCES POUR JUSTIFIER LA REVISION	13
QUE RESTE-IL DE L'ACCORD D'ARUSHA AUJOURD'HUI ?	15
Du pouvoir partagé à la capture du Parlement	15
De la capture des institutions démocratiques à l'hégémonie d'un parti unique	16
Dernier acte de la monopolisation du pouvoir : la crise de 2015	19
CONCLUSION : QUELS SCENARIOS POUR LE FUTUR ?	23

Introduction

L'accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi qui, depuis 2000, constituait la clé de voûte de la stabilité et qui a inspiré la Constitution de 2005, pourrait prochainement connaître son épilogue. C'est ce que laisse présager le rapport de la Commission nationale pour le dialogue inter-burundais (CNDI) mise en place par le gouvernement en octobre 2015. Selon le rapport remis en mai 2017, la majorité de la population appelle à « amender la Constitution pour l'actualiser, l'améliorer, l'assouplir ou, dans certaines dispositions, de supprimer les limites de mandats présidentiels, même si une partie considérable estime que les limites de mandats sont un gage démocratique »¹. Prévues par les articles 297 et 298 de la Constitution, la révision constitutionnelle est de nouveau à l'ordre du jour après une première tentative ratée en 2014. Le gouvernement a nommé le 12 mai 2017 une commission chargée de proposer un projet de Constitution sur la base du rapport de la CNDI dans un contexte de crise politique et alors que l'opposition a fait de la défense de l'accord d'Arusha son cheval de bataille². En attendant les propositions de cette commission et dans un souci d'anticipation, cette note identifie et examine le champ du changement constitutionnel annoncé : ses plausibles formulations, ses motivations réelles et supposées et ses répercussions possibles dans le contexte de la crise burundaise.

1. Décret n° 100/089 du 12 mai 2017 portant nomination des Membres de la Commission Nationale chargée de proposer le Projet d'Amendement de la Constitution de la République du Burundi, www.burundi.gov.bi

2. T. Vircoulon, « L'opposition burundaise en exil », *Notes de l'Ifri*, Ifri, avril 2017.

Le régime d'Arusha : une démocratie consociative pour pacifier une société divisée

Avant l'accord d'Arusha en 2000, l'histoire burundaise a été rythmée par des violences interethniques massives entre Hutus et Tutsis (1965, 1972, 1988, 1993-2003). L'accord d'Arusha a fait suite à la guerre civile consécutive à l'assassinat du président hutu, Melchior Ndadaye, par une armée à dominante tutsie en octobre 1993, trois mois seulement après son élection. C'est le début du conflit « le plus long et le plus meurtrier de tous [...] qui a coûté la vie à 17 % de la population. Seul le conflit de 1972 a causé un nombre comparable de décès... »³.

Mais la guerre ne s'est pas tout de suite arrêtée avec la signature de l'accord d'Arusha en 2000. Les deux principaux groupes rebelles hutus (le CNDD-FDD⁴ et le FNL-PALIPEHUTU⁵) avaient en effet boycotté les négociations d'Arusha. Ce n'est qu'en 2003, que le CNDD-FDD a déposé les armes, après la signature de l'accord de cessez-le-feu global avec le gouvernement. Le FNL-PALIPEHUTU, dernier mouvement armé, n'a rejoint le processus politique qu'en mai 2008 après avoir déposé les armes⁶. L'accord d'Arusha avait cependant déjà posé les fondations du régime démocratique post-conflit qui a fini par faire consensus au niveau des élites, de l'ensemble de la société et des groupes armés qui en ont accepté les termes *a posteriori*. Il a ensuite été transféré en droit interne avec l'adoption de la Constitution par référendum le 28 février 2005 avec 91,4 % des votes. Cette Constitution s'inspirait, en effet, largement de l'accord d'Arusha.

3. F. Ngaruko et J. Nkurunziza, « Civil War and Its Duration in Burundi », in P. Collier et N. Sambanis, *Understanding Civil War: Evidence and Analysis*, Banque internationale pour la reconstruction et le développement, Banque mondiale, vol. 1, 2005.

4. Conseil national pour la défense de la démocratie – Force de défense de la démocratie.

5. Front national de libération- Parti pour la libération du peuple hutu.

6. Déclaration conjointe du PALIPEHUTU-FNL et du Gouvernement de la République du Burundi relative à la cessation des hostilités, Bujumbura, 26 mai 2008.

Le régime défini par la Constitution de 2005 s'apparente à la démocratie consociative ou démocratie de consensus⁷. Elle vise à « atteindre à la fois la démocratie et la coexistence pacifique dans les sociétés divisées »⁸ grâce à un système politique multipartite, la représentation proportionnelle, un bicaméralisme fort, un droit de veto pour les minorités et un partage du pouvoir exécutif⁹.

Système multipartite et représentation proportionnelle

L'accord maintient le « suffrage universel direct comme consécration de la domination de la majorité »¹⁰. Il introduit cependant une dose de contrepouvoirs en faveur de la minorité tutsie, pour compenser l'impossibilité d'une alternance ethnique au pouvoir¹¹. Des dispositions sont prévues pour relever son niveau de représentation dans les corps de l'État. Ainsi, les élections législatives se déroulent au suffrage universel direct mais suivant le scrutin de listes bloquées à la représentation proportionnelle. Pour trois candidats inscrits à la suite sur une liste, deux seulement peuvent appartenir au même groupe ethnique, et au moins un sur quatre doit être une femme (art.169). En outre, l'Assemblée nationale est formée « d'au moins cent députés à raison de 60 % de Hutus et de 40 % de Tutsis » et trois cooptés de l'ethnie des Twas (art.164). Les partis ayant obtenu au moins 2 % des voix ont le droit de siéger à l'Assemblée nationale. La composition du Sénat doit refléter une parité parfaite entre Hutus et Tutsis (art.180).

Bicaméralisme fort

Une note explicative de l'accord d'Arusha précise que « des majorités fortes et parfois même très fortes sont nécessaires dans la prise de décision à l'Assemblée nationale sur des questions importantes et pour certaines nominations »¹². À l'Assemblée nationale, les députés ne peuvent délibérer valablement que si les deux tiers des députés sont présents, et les lois, résolutions, décisions et recommandations importantes, sont votées à la majorité des deux tiers, sans que cette majorité puisse être inférieure à la

7. S. Vandeginste, *Théorie consociative et partage du pouvoir au Burundi*, Institut de Politique et de Gestion du Développement, Université d'Anvers, février 2006.

8. A. Lijhpart, « Non-Majoritarian Democracy: A Comparison of Federal and Consociational Theories », *Publius*, vol. 15, n° 2, printemps 1985.

9. *Ibid.*

10. « Burundi : ni guerre ni paix, une évaluation du processus de paix après la signature de l'accord d'Arusha du 28 août 2000 », International Crisis Group, 1er décembre 2000, p.6.

11. *Ibid.*

12. Accord d'Arusha, Notes explicatives sur le Protocole II, pp.160-161.

majorité absolue des membres de l'assemblée (art.175). Cette majorité est portée à 4/5 lorsqu'il s'agit de la révision de la Constitution. Ces mesures instaurent de facto un droit de veto afin que la minorité ne soit pas marginalisée lorsque des intérêts vitaux sont en jeu.

Le Sénat contrôle le respect des quotas ethniques au sein des corps de sécurité et les nominations aux hautes fonctions de l'État (art.187). Il est composé de deux représentants par province et sur base de la parité ethnique. Les sénateurs sont élus au scrutin indirect par le collège des conseils communaux. Au niveau local, les élections des conseils communaux se font au suffrage universel direct. Au cas où le résultat des élections ne refléterait pas la diversité ethnique, une cooptation est assurée en faveur du groupe ethnique sous-représenté. Aucune composante ethnique ne peut dépasser 67 % des administrateurs communaux (art.266).

Partage du pouvoir exécutif

La Constitution burundaise prévoit un bicéphalisme à la tête du gouvernement, avec l'existence de deux vice-présidents de la République nommés par le président, en tenant compte « du caractère prédominant de leur appartenance ethnique » (art.124). Le premier vice-président (un Tutsi de l'UPRONA¹³ depuis 2005 à ce jour) préside le conseil des ministres en l'absence du président (art.125). Dans le même esprit, la composition du gouvernement obéit à la règle générale de partage des postes, 60 % pour les Hutus et 40 % pour les Tutsis, dont au moins 30 % sont des femmes. Et les partis ayant obtenu 5 % de voix aux élections législatives ont le droit de participer au gouvernement s'ils le désirent (art.129).

Équilibre ethnique dans l'armée et la police

Par rapport au concept de démocratie consociative, l'accord d'Arusha a introduit une donne supplémentaire en prenant en considération le secteur de la sécurité. Compte tenu de la longue histoire de pouvoir militaire du Burundi et du putsch de l'armée tutsie qui a remis en cause les élections de 1993, les Hutus ont conclu que le pouvoir politique ne pouvait se conserver sans le pouvoir militaire. Les partis tutsis ont fait prévaloir de leur côté qu'ils ne pouvaient pas faire confiance à la majorité pour assurer la sécurité de la minorité. Il a été donc convenu que « pendant une période à déterminer par le Sénat, les Corps de défense et de sécurité ne comptent pas plus de 50 % de membres appartenant à un groupe ethnique particulier, compte tenu de la

13. Parti de l'Unité et progrès national, ancien parti unique.

nécessité d'assurer l'équilibre ethnique et de prévenir les actes de génocide et les coups d'État » (art.257). Nelson Mandela avait ainsi déclaré que l'accord d'Arusha offrait aux Hutus le pouvoir et aux Tutsis la sécurité.

La révision constitutionnelle : tentatives d'hier et éventualités pour demain

Selon le communiqué de la CNDI, « la proposition majeure, qui ressort des consultations réalisées, concerne la nécessité d'amender la Constitution pour actualiser, améliorer, assouplir ou durcir certaines dispositions de l'actuelle Constitution du pays »¹⁴. La CNDI ajoute que « la majorité des Burundais consultés ont en commun la volonté de supprimer les limites de mandats présidentiels ». Ajoutant cependant qu'« une autre partie non négligeable estime que les limites de mandats sont un gage démocratique¹⁵ ». Ce rapport laisse présager qu'un nombre important de dispositions constitutionnelles risque d'être amendées. En 2014, le gouvernement avait déjà tenté de réviser la Constitution¹⁶. Mais l'Assemblée nationale avait rejeté cette initiative à une voix. Après cet échec cuisant, le régime a alors laissé entendre qu'il « passerait par d'autres voies pour faire adopter le texte »¹⁷. Ce qu'il n'a pas pu faire hier est aujourd'hui à sa portée et, à ce titre, un retour sur ce précédent est nécessaire pour comprendre l'intention derrière la nouvelle tentative de révision de la Constitution. Les modifications constitutionnelles envisagées en 2014 sont passées en revue ci-dessous¹⁸.

14. www.burundi.gov.bi

15. Rapport de la CNDI, mai 2017.

16. Projet de loi portant révision de certaines dispositions de la loi N°1 /010 du 18 mars 2005, compte-rendu de l'Assemblée nationale, www.assemblee.bi

17. « La nouvelle Constitution cale à Kigobe, le Cndd-Fdd appelle à un référendum », *Iwacu*, 22 mars 2014, www.iwacu-burundi.org

18. « Projet de révision de la Constitution, vers le rejet du consensus et le triomphe de l'unilatéralisme en politique », Rapport de l'Observatoire de l'Action Gouvernementale, novembre 2013 ; « Profondes divergences politiques autour de la révision de la Constitution et des nouvelles missions de la commission nationale terres et autres biens », Rapport de l'Observatoire de l'Action Gouvernementale, février 2014.

Effacer la référence à l'accord dans le visa de la Constitution

L'accord d'Arusha est mentionné dans le visa de la Constitution comme une référence qui renvoie au texte fondateur à partir duquel la Constitution a été élaborée. Pour l'opposition, ce visa constitue une protection contre la tentation de révision de la Constitution dans un sens contraire à l'accord d'Arusha. Mais, en 2014, le gouvernement entendait justement supprimer cette référence.

Abroger la limitation du nombre de mandats présidentiels

Le projet d'amendement de 2014 visait aussi à enlever deux dispositions portant sur la limitation à deux mandats présidentiels (art.302 et 303). Le parlement l'a rejeté mais, en 2015, la Cour constitutionnelle a avalisé la nouvelle candidature du président pour un troisième mandat. Dans son arrêt, elle a jugé qu'il y avait un « flou entretenu dans l'article 302 » pour ouvrir la voie au président actuel à un « un troisième mandat » mais pour « une seule et dernière fois »¹⁹. Depuis lors, le compteur a été remis à deux mandats, et l'article 96 interdit au président actuel de se représenter de nouveau en 2020. La limitation à deux mandats présidentiels est également mentionnée dans l'accord d'Arusha.

Supprimer le pouvoir de veto pour le vote des lois

Les majorités fortes instituées pour le vote de lois et la prise de certaines décisions importantes constituent avec les quotas de partage ethnique de postes, les deux principales originalités de l'accord d'Arusha. Ce dispositif permet de prévenir tout risque qu'un groupe minoritaire soit exclu de facto dans les processus législatifs et décisionnels. Mais dans l'exposé des motifs de la tentative de révision constitutionnelle, le gouvernement expliquait vouloir diriger sans blocage et appliquer son programme politique en toute légitimité et légalité. Il proposait de passer de 2/3 à la majorité absolue des députés présents ou représentés pour le vote de lois ordinaires, et de 4/5 à 3/5 pour le vote des lois organiques à l'Assemblée nationale (art.175).

19. Arrêt de la Cour Constitutionnelle, RCCB 303 du 4 mai 2015.

Réviser à la hausse le niveau de voix pour siéger à l'Assemblée nationale

Les partis ayant obtenu au moins 2 % de voix aux élections législatives ont le droit de siéger à l'Assemblée nationale (art. 169). Le gouvernement voulait hausser ce pourcentage de 2 à 5 %, mais cette question n'a pas soulevé beaucoup de controverses, le consensus pour le statu quo de 2 % a été facile à trouver.

Abolir le contrôle du Sénat sur les équilibres ethniques et régionaux

Pour s'assurer qu'aucun groupe ou qu'aucune région ne soit exclu, la Constitution confie au Sénat le rôle de contrôler la représentativité ethnique et de genre dans toutes les structures et institutions de l'État, l'administration et les corps de défense et de sécurité (art.187). Le président de la République est obligé de lui soumettre préalablement ses projets de décrets de nominations aux fonctions importantes, civiles et militaires, pour approbation. Le gouvernement voulait s'affranchir de cette obligation en 2014.

Annuler le droit de vote des anciens chefs d'État au Sénat

Le gouvernement a expliqué qu'il voulait éviter que le nombre croissant d'anciens présidents ne fausse à la longue les équilibres ethniques. À ce sujet, il faut rappeler que sur le plan de sa composition ethnique, c'est la règle de parité qui est appliquée dans la composition du Sénat. Les anciens présidents deviennent d'office sénateurs et participent à part entière aux délibérations et aux votes des lois. À l'époque où le projet d'amendement a été initié, le pays comptait quatre anciens présidents, deux Tutsis issus de l'UPRONA, Jean-Baptiste Bagaza décédé en mai 2016, et Pierre Buyoya ; et deux Hutus du FRODEBU²⁰, Sylvestre Ntibantunganya et Domitien Ndayizeye. Il faut également préciser que le Sénat ne compte encore aucun ancien chef d'État du CNDD-FDD.

20. Front pour la Démocratie au Burundi, parti créé par Melchior Ndadaye, premier président hutu élu en juin 1993 et tué en octobre 1993.

Déconstruire les règles ethniques et politiques de partage et d'inclusivité du pouvoir exécutif

À la tête de l'exécutif

Aucun amendement sur les quotas ethniques n'avait été évoqué en 2014. On pouvait cependant constater deux changements importants, à la tête de l'exécutif, et dans la composition du gouvernement.

La Constitution prévoit deux postes de vice-présidents, le premier pour les questions politiques et le second pour les questions sociales et économiques. Le premier dirige le Conseil des ministres en l'absence du président. Les deux doivent être d'ethnies et de partis différents (art.139). Le pouvoir entendait supprimer les deux vice-présidents pour les remplacer par un seul premier ministre. Il estimait que le bicéphalisme nuisait à la coordination du gouvernement et que le premier vice-président d'origine minoritaire n'avait pas la légitimité de conduire et de rendre compte de l'action gouvernementale. L'opposition était favorable à la suppression des deux postes de vice-président, à la condition que la primature revienne à la composante ethnique différente de celle du président, c'est-à-dire les Tutsis. Elle a considéré en outre que réduire le vice-président à un rôle figuratif était une façon de supprimer le partage des responsabilités au sommet de l'État. Dans les faits, le premier vice-président vient de l'UPRONA depuis 2005, le parti le plus représentatif de la minorité tutsie dans les institutions. Or la pratique des dix dernières années a montré que le vice-président est coopté par le chef de l'État pour sa docilité. Tous les vice-présidents de l'UPRONA ont dû leur longévité à leur allégeance au parti au pouvoir, ce qui les a presque tous exposés aux foudres de leur parti d'origine.

Dans la composition du gouvernement

Lors de la tentative de révision constitutionnelle, le paragraphe 2 de l'article 129 avait totalement disparu. Le paragraphe supprimé précise que les membres du gouvernement « proviennent des différents partis politiques ayant réuni plus d'un vingtième des votes » et le nombre de leurs postes est obtenu selon « 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 » (art.129, paragraphe 2). La suppression de cette disposition permettait de réduire l'obligation d'inclusivité politique du gouvernement.

En définitive, le projet de changement constitutionnel de 2014 visait principalement à dégager le régime majoritaire de l'obligation de tenir compte de l'avis de la minorité sans toutefois modifier les quotas ethniques. En effet, ces derniers sont perçus à tort ou à raison comme le cœur de l'accord d'Arusha.

Motifs avancés pour justifier la révision

Les justifications de la révision constitutionnelle avancées par les dignitaires du CNDD-FDD sont les mêmes depuis 2013 et sont particulièrement faibles. Les arguments ci-après ont été recueillis auprès des responsables du CNDD-FDD lors de discussions publiques et privées.

L'argument le plus souvent répété est que l'accord d'Arusha a été « reversé dans la Constitution de la République du Burundi, adoptée par référendum en 2005 »²¹. Il est donc inutile et redondant de continuer à s'y référer comme la base du régime actuel. Effectivement, les principes de base de l'accord ont été « incorporés dans la Constitution de 2005 qui mit fin à la transition burundaise »²² et même traduits en langue nationale, *Ingingo ngenderwako*²³. Mais cet argument cesse d'être cohérent dès lors qu'au même moment on veut supprimer de la Constitution ces principes fondamentaux.

L'autre raison avancée est que « plusieurs acteurs socio-politiques avaient émis le souhait de révision de la Constitution car certaines dispositions de la Constitution actuelle sont devenues désuètes »²⁴. Il y aurait un impératif d'actualisation de la Constitution, notamment au regard de l'évolution de l'East African Community.

L'accord d'Arusha aurait accompli son but de paix et de démocratie au Burundi. Par conséquent, le pays serait entré dans une nouvelle phase de son histoire en ayant réussi à conjurer définitivement les démons du passé. Le CNDD-FDD affirme « sans risque de se tromper », que par son action « le risque de génocide ne peut pas avoir lieu au Burundi [...] car il n'a été laissé aucune faille qui puisse permettre ni sa préparation ni sa mise en œuvre »²⁵. Or, la crise du 3^e du mandat du président Nkurunziza et les violences qui

21. Cf. discours du Secrétaire général du CNDD-FDD dans le cadre d'échanges de vues sur l'évolution politique au Burundi, 25 février 2017, cndd-fdd.org

22. Thierry Vircoulon, « Leçons de la crise burundaise : les ratés du *peacebuilding* démocratique », *Notes de l'Ifri*, juin 2016, p.7.

23. Lire à ce sujet : S. Vandeginste et R.-C. Niyonkuru, « Le peuple constituant et les Ingingo Ngenderwako de l'accord d'Arusha : les limites légales et légitimes d'une révision de la Constitution du Burundi », Université d'Anvers - IOB, Avril 2017.

24. Compte rendu de l'Assemblée nationale, www.assemblee.bi

25. Cf. le discours du Secrétaire général du CNDD-FDD dans le cadre d'échanges de vues sur l'évolution politique au Burundi, *op. cit.*

l'accompagnent ne militent pas en faveur de cette thèse. Selon Arent Lijphart, principal théoricien de la démocratie consociative, c'est la réussite de « l'alternance pacifique » qui sert de test à la stabilité et la consolidation. Or, cette alternance n'a toujours pas eu lieu au Burundi.

En réalité, depuis sa victoire aux élections de 2005, le CNDD-FDD a répété que son incapacité à répondre aux besoins et attentes de la population était liée aux contraintes de l'accord d'Arusha. Pour les dirigeants du CNDD-FDD, l'enjeu de la révision constitutionnelle est de tourner officiellement la page du système de pouvoir partagé instauré par l'accord d'Arusha.

Que reste-il de l'accord d'Arusha aujourd'hui ?

Alors que l'ONU, l'Union africaine, l'Union européenne et d'autres considèrent l'accord d'Arusha comme le fondement de la paix au Burundi et que le processus de révision est lancé, on peut se demander ce qu'il reste véritablement de cet accord en 2017 ? Si en droit rien n'a encore changé, ces dernières années la pratique politique s'est considérablement éloignée de l'accord d'Arusha au point que ce dernier a été vidé de sa substance. La déconstruction de l'accord a eu lieu en coulisses en trois phases qui correspondent à chacun des trois mandats exercés depuis 2005.

Du pouvoir partagé à la capture du Parlement

À son accession au pouvoir après les élections post-transition de 2005, le CNDD-FDD n'arrive pas en parti dominant. Il a certes obtenu un total de 64 sièges sur 118 à l'Assemblée nationale, mais il lui manque 14 sièges pour avoir la majorité requise des deux tiers et ainsi faire passer les lois qu'il souhaite. Son adversaire principal, le FRODEBU, dispose de 30 députés qui sont de surcroît issus principalement des fiefs du FNL-PALIPEHUTU engagé dans des hostilités armées avec le régime. Mais le parti présidentiel peut compter sur les 15 voix de l'UPRONA représentatif de l'électorat tutsi, qui est par tradition un parti de gouvernement et non d'opposition.

Mais au lieu de composer, le CNDD-FDD a voulu prendre le contrôle total du parlement en s'appropriant les 18 postes de présidents, vice-présidents et secrétaires des commissions parlementaires. Il a été encore plus loin en fomentant l'arrestation et l'emprisonnement des figures emblématiques de l'opposition, dont l'ancien président de la République Domitien Ndayizeye du FRODEBU (hutu) et son ancien vice-président, Alphonse Kadege de l'UPRONA (tutsi). Cette manœuvre a eu pour conséquence de provoquer une levée de bouclier de la société civile et des médias et l'hostilité des autres partis. Le parti présidentiel s'est rapidement retrouvé incapable de s'imposer pleinement en raison de divisions internes

entre le groupe des généraux²⁶ et le secrétaire général du mouvement, Hussein Radjabu. Ce dernier a finalement été écarté par le groupe des généraux et condamné à 13 ans de prison en avril 2007 pour atteinte à la sûreté de l'État. Vingt-deux députés fidèles à Hussein Radjabu ont décidé de boycotter le travail législatif et de s'allier avec l'opposition. Les travaux de l'Assemblée nationale ont été bloqués de février 2007 à février 2008, mais à partir de juin 2008 avec la purge des 22 députés, la nouvelle direction du parti a retrouvé la majorité en se réconciliant avec l'UPRONA et en profitant de la scission du FRODEBU dont une partie des députés se sont alignés sur le pouvoir.

De la capture des institutions démocratiques à l'hégémonie d'un parti unique

La phase de la consolidation de l'hégémonie du parti CNDD-FDD commence au lendemain des élections de 2010 et se caractérise par le contournement de l'accord d'Arusha en prenant le contrôle du système politique et sécuritaire tout en respectant les quotas ethniques.

En 2010, le parti présidentiel a profité d'une opportunité inespérée offerte sur un plateau par l'opposition : le boycott du cycle électoral juste après le scrutin communal, sous le prétexte de fraudes massives du parti au pouvoir, non confirmées par les observateurs électoraux. Seul l'UPRONA reviendra dans le processus mais sans les autres principaux partis d'opposition, le FNL, le FRODEBU, le MSD, le CNDD etc. En décidant de boycotter les élections ils se sont condamnés à passer cinq ans en marge des institutions, laissant le champ libre au CNDD-FDD qui s'est retrouvé presque sans contre-pouvoirs au Parlement. Avec 81 sièges sur 118 à l'Assemblée nationale, soit plus des 2/3 requis pour le vote de lois, et avec 32 sièges sur 34 au Sénat, il a pu faire passer sans entraves des lois et des décisions sur le traitement du passé, le régime de la justice transitionnelle et la gestion des contentieux portant sur les terres et autres biens.

26. Alors que le CNDD-FDD apparaissait comme une grande formation avec des élus locaux et nationaux, de nombreux cadres dans les administrations publiques et une composition sociologique variée, en son sein le pouvoir était très concentré dans les mains d'un petit groupe qui dominent sans apparaître et qu'on désigne sous le vocable de « Généraux ». Malgré la démilitarisation officielle du CNDD-FDD, le grade militaire et le parcours dans le maquis restent encore aujourd'hui les premières sources de légitimité. Le CNDD-FDD a été caporalisé, ses cadres militaires le dirigent aux dépens de ses cadres civils. Le gouvernement est pris en otage par un petit noyau d'anciens maquisards opérant derrière les institutions en bonne intelligence avec le président et dont la stratégie est de diriger sans apparaître.

Il a pu conforter sa mainmise non seulement sur le Parlement mais aussi sur l'administration locale et le monde rural²⁷. À cela il faut ajouter l'exil des plus importants politiciens d'opposition tels que Agathon Rwasa, Alexis Sinduhidje, Léonard Nyangoma, etc.²⁸.

L'hégémonie du CNDD-FDD a également été possible grâce à la « nyakurisation » de l'opposition. Ce terme « nyakuri » signifie « vrai » en kirundi, et « nyakurisation » est devenu une dérision qui désigne la stratégie d'exploitation des divisions des partis pour remplacer le leadership de ces derniers par des formations dissidentes proches du pouvoir qui sont reconnues comme les seules « vraies » et sont donc autorisées à entrer dans la compétition électorale par le ministère de l'Intérieur.

Le FRODEBU a été la première victime de la « nyakurisation »²⁹ en 2008. Ensuite, le FNL de Agathon Rwasa a été la cible principale du parti présidentiel. Agathon Rwasa a été renversé au cours d'un congrès organisé le 1^{er} 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 nouveau FNL nyakurisé est dirigé par Jacques Bigirimana, en même temps chef du Forum permanent des partis en vertu du statut de chef de l'opposition dont il a hérité.

Le processus de « nyakurisation » de l'opposition a atteint son point final avec la « nyakurisation » du plus ancien parti du pays, l'UPRONA, en 2014. Le pouvoir a écarté Charles Nditije au profit de sa vice-présidente, Concilie Nibigira, en échange de son alignement sur le régime. Cette ultime « nyakurisation » a provoqué au passage une crise gouvernementale vite surmontée : le premier vice-président Bernard Busokoza (UPRONA) a désavoué le ministre de l'Intérieur qui avait invalidé le leadership de Charles Nditije et il a en retour été recadré et destitué par le président Nkurunziza. Le poste de premier vice-président réservé à un Tutsi échoit depuis lors à un membre de l'UPRONA, Concilie Nibigira.

Le pouvoir s'est aussi efforcé de contourner l'accord d'Arusha dans le secteur de la sécurité. Depuis 2004, les corps de défense et de sécurité - la police nationale (PNB), la force de défense nationale (FDN) et le service national de renseignement (SNR) - sont composés du personnel des anciens mouvements armés et du personnel des anciens services de sécurité. Les

27. Le score du CNDD-FDD était de 64 % aux élections communales suivi par les FNL avec 14,15 % des votes.

28. Après les élections de 2010, la plupart des partis d'opposition se sont réunis dans une plateforme dénommée ADC-Ikibiri, sauf le premier parti d'opposition, les FNL.

29. Un mouvement dissident du FRODEBU a été créé en 2008 : le FRODEBU Nyakuri, proche du gouvernement.

Hutus et Tutsis y sont représentés à parts égales et la Constitution leur impose l'obligation de neutralité (art. 241, al. 2).

Mais le CNDD-FDD a trouvé le moyen de contourner l'accord d'Arusha sans avoir besoin de modifier les textes qui régissent les équilibres ethniques. Aucun de ses amendements potentiels ne visait d'ailleurs ces corps. Le gouvernement avait même cherché à utiliser cet argument pour faire valoir devant l'Assemblée nationale que « les dispositions en rapport avec les forces de défense et de sécurité, celles se rapportant à la représentation ethnique (...) ne faisaient pas objet de révision »³⁰. Dans les faits, les choses ont commencé à changer. Ainsi, en date du 19 novembre 2016, jour du recrutement de nouveaux officiers, 246 candidats tutsis seulement se sont présentés contre 882 Hutus. Un rapport des Nations unies constate que depuis 2015, « la cohésion a pu jusqu'ici être préservée mais elle risque d'être mise à mal si de hauts responsables, y compris des officiers de la FDN, continuent d'être pris pour cibles »³¹. Et les « allégeances hors hiérarchie, fondées sur les affiliations du temps de la guerre civile »³² ont pris le dessus sur la chaîne de commandement officielle³³. Le pouvoir a en plus réussi à instrumentaliser ethniquement la tentative de coup d'État du général Niyombare, pourtant un officier hutu du régime, pour diviser les corps de défense et assurer ainsi « un resserrement des liens des officiers issus du CNDD-FDD autour de la hiérarchie du maquis », invoquant le péril « d'un basculement du pouvoir aux mains des anciennes Forces Armées Burundaises, donc Tutsi »³⁴. Ainsi, depuis 2015, de nombreux membres des ex-forces armées burundaises (FAB) ont été arrêtés et accusés de complicité avec la rébellion. La mise à l'écart des ex-FAB dans la prise de décisions sensibles, en dehors de la hiérarchie militaire, était déjà une pratique commune avant la crise : elle est devenue encore plus évidente depuis la crise³⁵. Plusieurs opérations contre des groupes armés, notamment les FNL au Sud-Kivu, ont pu être menées par un système de commandement parallèle dont des officiers de l'état-major confessent ne pas être au courant. L'existence d'un *shadow cabinet* du secteur de la sécurité autour du président n'était pas un mystère à Bujumbura pendant le second mandat. C'est ce cabinet qui s'occupe des unités spéciales dévouées au régime et qu'on utilise dans des opérations illicites et autres sales besognes. Le régime a aussi tiré profit de la crise pour effectuer des purges de militaires actifs et à la

30. Voir le compte rendu de l'Assemblée nationale, www.assemblee.bi

31. Voir le Rapport du Secrétaire général sur le Burundi des Nations-unies au Conseil de Sécurité, février 2017, reliefweb.int

32. « Burundi : l'Armée en crise », International Crisis Group, 5 avril 2017, p. 17.

33. *Ibid.*

34. « Burundi : La citoyenneté en crise », Impunity Watch, Great Lakes Dispatches, n°1, août 2015, p.27.

35. Pour en savoir plus : « Burundi : la purge de l'armée racontée par des officiers en exil », *Le Monde*, 12 avril 2017, www.lemonde.fr

retraite, ce qui entraîne des modifications des équilibres ethniques³⁶. Au sein du service national de renseignement, la modification des quotas ethniques est encore plus flagrante. Quatre postes de directeurs sur cinq et dix-huit postes de chefs de renseignement provinciaux ont été confiés à des Hutus³⁷.

Ces développements s'inscrivent dans une évolution antérieure à la crise de 2015. Les efforts de démocratisation de la gouvernance du secteur de sécurité avaient déjà été subvertis par la mise en place de chaînes de commandement parallèles dans l'armée et la police³⁸ tandis que les services de renseignement qui étaient hors du champ de la réforme étaient instrumentalisés contre l'opposition dès le premier mandat. Les ex-FDD ont continué depuis la fusion des forces en 2003, à fonctionner selon leur chaîne hiérarchique qui double la hiérarchie officielle³⁹. Ainsi, Alain-Guillaume Bunyoni et Godefroid Bizimana (ex-directeur adjoint de la police) ont court-circuité le chef de la police à de nombreuses reprises – ce dernier étant réduit à un rôle de figurant.

Dernier acte de la monopolisation du pouvoir : la crise de 2015

La crise de 2015 a été le dernier acte de l'établissement de la suprématie du CNDD-FDD. Après celle-ci, ce parti s'est débarrassé de sa frange modérée, a repoussé l'opposition dans l'exil, muselé la société civile et surveillé et terrorisé le monde rural avec sa milice.

À la veille des élections de 2015, l'opposition veut se rattraper de ses erreurs de 2010 et essaie d'unir ses forces pour aller aux élections en ordre groupé. Cela se traduit par la naissance de la coalition Amizero⁴⁰, entre l'UPRONA de Charles Nditije et le FNL de Agathon Rwasa, les deux ennemis historiques symboles du vieux conflit Hutu-Tutsi. Cette coalition d'abord refusée par la commission électorale est finalement autorisée à présenter des

36. ICG, *op.cit.*

37. Enquête de l'APRODH sur la composition et le fonctionnement du SNR, 30 août 2016, www.aprodh.org

38. La première et plus importante d'entre elles est AMISOM. L'armée burundaise participe à cette mission depuis son commencement en 2007. La seconde mission la plus importante est la MINUSCA qui a débuté en 2014 et qui accueillait un contingent de militaires et un contingent de policiers burundais. Le contingent de policiers a été renvoyé au Burundi.

39. Ce mode de fonctionnement avec un « *shadow cabinet* » s'applique aussi aux affaires gouvernementales. Un groupe étroit de personnes autour du président, tous ex-FDD à l'exception de quelques-uns comme Pascal Nyabenda, prend les décisions clés depuis le premier mandat dans le cadre de cette alliance stratégique entre Pierre Nkurunziza et les généraux FDD.

40. Coalition dite « Les indépendants de l'espoir » ou, « Amizero y'Abarundi » en kirundi, formée avant les élections de 2015 par le parti FNL (hutu) et l'UPRONA (tutsi), non reconnue par le ministère de l'Intérieur.

listes à titre d'indépendants après plusieurs pressions extérieures. L'opposition a finalement décidé de boycotter les élections de 2015 pour s'opposer à la candidature de Pierre Nkurunziza. Et après avoir demandé au président de la commission électorale de considérer comme nul « *tout vote exprimé* » en leur faveur⁴¹. Curieusement, après le dépouillement et la proclamation des résultats, la coalition Amizero obtient 11,16 % de voix (21 sièges de députés)⁴². La commission électorale a dans un premier temps « *pris acte* » du retrait de la coalition et annoncé que leurs bulletins seront comptés comme nuls avant de se raviser⁴³. La plupart des candidats de l'UPRONA refuseront d'occuper les sièges qui leur ont été attribués, contrairement à Agathon Rwasa qui est même gratifié de la position de premier vice-président de l'Assemblée nationale. Mais en dépit de sa participation aux institutions issues des élections de 2015, Rwasa n'a ni traitement préférentiel ni marge de manœuvre politique. Il n'a pas « récupéré » officiellement son parti et n'est toujours pas autorisé à se déplacer librement pour rencontrer ses militants qui se font arrêter et emprisonner régulièrement par la police. Le 9 juin 2017, le maire de la ville de Bujumbura a empêché la tenue d'une conférence de presse du groupe parlementaire Amizero, sous prétexte que cette coalition « n'a pas de personnalité juridique au regard de la loi »⁴⁴.

La « nyakurisation » ne se limite plus seulement aux partis politiques. Elle concerne aussi les organisations de la société civile. Le pouvoir a usé de méthodes légales et illégales pour réduire à néant le champ d'action de l'opposition et intimider la société civile qui a joué pendant le second mandat le rôle d'une opposition de substitution. Après 2010, les médias et les organisations de la société civile avaient servi de « respiration démocratique » par l'animation d'une opinion publique qui trouvait peu de place dans le système politique⁴⁵. Mais ils ont payé le lourd tribut d'avoir participé au mouvement contre le troisième mandat en 2015. Le pouvoir a profité de la tentative de coup d'État de mai 2015 pour non seulement museler la liberté d'expression, mais aussi détruire de manière durable les radios et télévision privées, accusées d'avoir relayé le message des putschistes. Plus de 80 journalistes vivent en exil au Rwanda, mais aussi dans les autres pays voisins : la République démocratique du Congo (RDC), l'Ouganda, la Tanzanie et en

41. « Elections législatives et communales : le vote mystère », *Iwacu*, 7 juillet 2015, www.iwacu-burundi.org

42. Présentation des résultats de l'élection des députés de 2015 et synthèse des sièges obtenus ainsi les listes nominatives des députés élus, CENI, 2015, www.ceniburundi.bi

43. « Elections législatives et communales : le vote mystère », *Iwacu*, *op.cit.*

44. E. Nikiza, « Pas de conférence de presse pour les Députés d'Amizero », *Iwacu*, 9 juin 2017, www.iwacu-burundi.org

45. C. Thibon, *Les Médias dans l'Histoire contemporaine Burundaise*, Edition Spéciale, juin 2015.

Europe⁴⁶. Sans compter de nombreux défenseurs des droits humains poursuivis, exilés et interdits d'activités, dont certains ont échappé de justesse à des tentatives d'élimination⁴⁷. Le vide de société civile laissé par la crise de 2015 est maintenant rempli par des ONG qui relaient le discours et les positions du gouvernement. Cette manœuvre du régime vise à combattre le « monopole de l'opposition et des Tutsis » sur la société civile.

Par ailleurs, le régime s'est doté de sa propre milice avec les Imbonerakure. Imbonerakure est un nom générique de la jeunesse du parti présidentiel, qui comprend aussi bien les anciens combattants que d'autres individus prédisposés à la violence. Ces derniers sont progressivement montés en puissance en étant chargés de contrôler le milieu rural (les collines selon l'expression burundaise) et de surveiller la frontière avec le Rwanda à partir de 2015. Étant le bras armé du régime, ils ont fini par se substituer officieusement à la police et à l'administration communale dans les collines où ils incarnent le parti. Des images vidéo ont été prises au mois d'avril 2017 dans la province Kirundo (nord du pays) montrant des Imbonerakure entonnant des refrains qui incitent à violer les femmes proches de l'opposition pour qu'elles mettent au monde des Imbonerakure : « *Tera inda abakeba bavyare imbonerakure* »⁴⁸. Très gêné, le parti a reconnu l'authenticité des images mais a désavoué ces chansons et ajouté que les coupables seraient sanctionnés⁴⁹. Mais l'Ombudsman du Burundi a déclaré plus tard que « cette chanson n'avait rien de mal » et « qu'on peut engrosser sans violer »⁵⁰. Aujourd'hui, les Imbonerakure font la police dans le pays et incarnent la violence du CNDD-FDD. Paradoxalement cette milice existe depuis la démobilisation, et le pouvoir n'a pas peur de les exhiber, paradant et saluant militairement le chef de l'État et les dignitaires du parti à l'occasion de la semaine des anciens combattants du CNDD-FDD qui est organisée chaque année.

En décembre 2014, soit quelques semaines avant les élections de 2015, le gouvernement a créé une commission vérité réconciliation (CVR)⁵¹. Depuis lors, le parti présidentiel n'a cessé d'associer son nom et son travail à sa propagande destinée à opposer Hutus et Tutsis⁵². La CVR a été mise sur pied pour un mandat de deux ans limité aux crimes commis avant 2008, date de

46. M.S. Frère, « I Wish I Could be the Journalist I was, but I Currently Cannot: Experiencing the Impossibility of Journalism in Burundi », in *War & Conflict*, Vol. 10, avril 2017, p. 3.

47. Lire à ce sujet l'excellent livre d'entretiens d'A. Kaburahe, *Rester debout*, Iwacu Presse, 2017.

48. SOS-Torture Burundi, Rapport n°69 du 8 avril 2017, sostortureburundi.over-blog.com

49. E. Nikiza, « Cndd-fdd : "Une chanson contraire à notre idéologie" », *Iwacu*, 5 avril 2017, www.iwacu-burundi.org

50. P. Ngendakumana, « Interview avec l'Ombudsman Edouard Nduwimana », *Ikiriho*, 26 mai 2017, www.ikiriho.org

51. Loi no 1/18 portant création de la Commission Vérité et Réconciliation (CVR).

52. Communiqué du parti CNDD-FDD, N° 005/2016, 10 mars 2016, cndd-fdd.org

cessation définitive des hostilités avec le FNL-PALIPEHUTU⁵³. La commission opère sur la base d'une loi « non conforme aux normes internationales »⁵⁴ et les crimes commis après 2008 (répression contre les FNL après l'élection de 2010 et répression contre les opposants au troisième mandat en 2015) sont hors de son champ de compétence.

En plus de la récupération de la CVR, une organisation locale engagée dans la protection de l'enfance (FENADEB) a, au mois de juin 2017, tiré la sonnette d'alarme sur l'embrigadement idéologique des enfants par le parti au pouvoir, par des récits et des chansons biaisés sur les violences interethniques qui ont endeuillé le Burundi. Des personnes adultes font répéter à de petites filles vêtues aux couleurs du CNDD-FDD qui s'exhibent devant des autorités officielles, « qu'elles sont au courant de tout ce qui s'est passé, l'assassinat du président hutu Melchior Ndadaye, et que le méchant est toujours là, que chasser le naturel, il revient toujours au galop »⁵⁵.

53. Loi no 1/18 portant création de la CVR, *op.cit.*

54. Rapport du Secrétaire général sur le Bureau des Nations unies au Burundi au Conseil de Sécurité, 31 juillet 2014.

55. E. Nikiza, « Fenadeb : “Nul n'a le droit de faire participer des enfants à des activités politiques” », *Iwacu*, 6 juin 2017, www.iwacu-burundi.org

Conclusion : quels scénarios pour le futur ?

Aujourd'hui, le Burundi est retourné 30 ans en arrière, à l'époque du parti unique, sans opposition et sans contre-pouvoir. Qu'elle soit politique ou de la société civile, toute opposition est proscrite. Seul le CNDD-FDD et ses partis satellites peuvent s'exprimer et agir. Les activités du Mouvement pour la solidarité et la Démocratie (MSD) ont été suspendues en avril 2017 ; la plupart des opposants ont fui dans les pays voisins et en Europe ; et le seul ténor de l'opposition encore au Burundi, Agathon Rwaso, est en quasi-résidence surveillée et craint d'être assassiné. Pour symboliser publiquement sa suprématie, le CNDD-FDD a commencé à ériger des petits ouvrages avec ses sigles. Cela a commencé dans la capitale, Bujumbura, réputée réfractaire. Le gouvernement a expliqué « que c'est normal que ces monuments soient érigés. Chaque parti est libre de choisir l'endroit où se rassemblent ses membres »⁵⁶.

L'accord d'Arusha a été sournoisement démantelé par des manœuvres de coulisses dans l'indifférence quasi-totale des garants de l'accord. Le paradoxe est que ces garants appellent aujourd'hui à la préservation d'un accord alors qu'en pratique il n'existe plus. Dans un premier temps, au lieu de remettre officiellement en cause l'accord, le régime a préféré opter pour une remise en cause de facto de l'obligation de partage du pouvoir politique tout en maintenant les équilibres ethniques *de jure* et une façade de pluralisme politique. La révision constitutionnelle annoncée dans un deuxième temps apparaît comme la dernière étape de la trajectoire d'éloignement du partage du pouvoir au Burundi, dont la genèse remonte avant la crise de 2015 et dont les signes précurseurs⁵⁷ avaient déjà été mis en lumière en 2012. Le président Nkurunziza a les moyens aujourd'hui de supprimer *de jure* les limitations constitutionnelles qui l'empêchent de briguer un quatrième mandat et les principes de l'accord d'Arusha. Le CNDD-FDD étant parvenu à capturer le système politique et sécuritaire sans toucher aux quotas ethniques, il est

56. « Des constructions des monuments du parti CNDD-FDD inquiètent les habitants de la capitale Bujumbura », *Infos Grands Lacs*, 28 avril 2017, www.infosgrandslacs.info

57. « Burundi : bye-bye Arusha », International Crisis Group, 25 octobre 2012. Lire aussi l'analyse plus récente de la sortie du système d'Arusha, S. Vandeginste, « Exit Arusha ? Trajectoires d'éloignement du partage du pouvoir au Burundi », IOB Working paper, Université d'Anvers, janvier 2017.

certain que le président se débarrassera des limites du mandat présidentiel mais maintiendra les quotas ethniques.

Actuellement, l'Union africaine et les Nations unies appellent au « strict respect de l'accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation »⁵⁸ car cet accord est « le seul moyen de régler les différends politiques de manière pacifique et de trouver une solution durable à la crise »⁵⁹. En adoptant cette posture, ces organisations sont en retard sur la réalité de la crise burundaise. En 2017, la question n'est plus de savoir s'il faut ou non maintenir l'accord d'Arusha comme base du régime burundais mais comment y revenir alors qu'une dictature est en place et a remis au placard la paix d'Arusha définie au début de ce siècle. On voit mal comment les Burundais pourraient s'opposer à la révision constitutionnelle annoncée pour cette année autrement que par les armes et comment une dictature victorieuse pourrait préparer des élections inclusives, transparentes et régulières en 2020. Outre le changement constitutionnel, le président a déjà lancé une souscription publique pour le financement des élections de 2020 et son parti se comporte comme s'il était déjà en campagne électorale. Dans les circonstances actuelles, il sera difficile pour les médiateurs étrangers de rejouer la carte électorale, c'est-à-dire de convaincre le président de laisser les opposants rentrer sans les poursuivre et de convaincre ceux-ci que des élections décentes auront lieu comme cela avait eu lieu lors du second mandat⁶⁰. L'argument de la préparation des élections n'étant plus crédible, la médiation de Benjamin Mkapa n'a plus d'argument et opère sur la base de « *wishful thinking* » qui n'abusent personne. Comme l'histoire l'a démontrée, les pays qui n'ont pas réussi à apporter une réponse aux causes profondes du conflit « retombent dans la guerre civile »⁶¹.

58. Communiqué de la Délégation de Haut niveau de l'Union Africaine au Burundi du 25-26 février 2016, www.peaceau.org

59. Rapport S/2017/165 du SGUN du Conseil de Sécurité des Nations-Unies, 23 février 2017.

60. Les partenaires étrangers avaient joué un rôle de médiateur entre le gouvernement et l'opposition pour convaincre ses principaux ténors en exil de revenir et préparer des élections inclusives, transparentes et régulières en 2015.

61. L. Ndikumana, *Distributional Conflict, The State, and Peace-building in Burundi*, Department of Economics Working Paper Series, Université du Massachusetts, juin 2005, pp.26-27, www.peri.umass.edu