



GRIP
GROUPE DE RECHERCHE
ET D'INFORMATION
SUR LA PAIX ET LA SÉCURITÉ

467 chaussée de Louvain
B – 1030 Bruxelles
Tél. : +32 (0)2 241 84 20
Fax : +32 (0)2 245 19 33
Courriel : admi@grip.org
Internet : www.grip.org
Twitter : [@grip_org](https://twitter.com/grip_org)
Facebook : GRIP.1979

Le Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (GRIP) est un centre de recherche indépendant fondé à Bruxelles en 1979.

Composé de vingt membres permanents et d'un vaste réseau de chercheurs associés, en Belgique et à l'étranger, le GRIP dispose d'une expertise reconnue sur les questions d'armement et de désarmement (production, législation, contrôle des transferts, non-prolifération), la prévention et la gestion des conflits (en particulier sur le continent africain), l'intégration européenne en matière de défense et de sécurité, et les enjeux stratégiques asiatiques.

En tant qu'éditeur, ses nombreuses publications renforcent cette démarche de diffusion de l'information. En 1990, le GRIP a été désigné « Messenger de la Paix » par le Secrétaire général de l'ONU, Javier Pérez de Cuéllar, en reconnaissance de « Sa contribution précieuse à l'action menée en faveur de la paix ».



Le GRIP bénéficie du soutien du Service de l'Éducation permanente de la Fédération Wallonie-Bruxelles.

NOTE D'ANALYSE – 24 juillet 2015

PLAUCHUT Agathe. *Burundi : quel avenir pour les acquis d'Arusha ?*, Note d'Analyse du GRIP, 24 juillet 2015, Bruxelles.

<http://www.grip.org/fr/node/1794>



NOTE D'ANALYSE

Burundi : quel avenir pour les acquis d'Arusha ?

Par Agathe Plauchut

24 juillet 2015

Résumé

Alors que le processus électoral de 2015 promettait d'être un test pour la consolidation de la démocratie burundaise, la situation de crise actuelle fait craindre une déshérence des principes issus de l'accord d'Arusha. Ce dernier avait posé les jalons d'une sortie de la guerre civile, par la mise en place d'un modèle consociatif de partage du pouvoir. Censé garantir la paix par le dépassement des antagonismes, ce modèle est aujourd'hui menacé par les dégradations intervenues ces dernières années et l'impasse politique actuelle née de la nouvelle candidature de Pierre Nkurunziza à la présidence du pays.

Abstract

Arusha's achievements in Burundi: what will they become?

While the 2015 electoral process promised to be a test for the consolidation of democracy in Burundi, the current crisis raised fears of an abandonment of the principles from the Arusha agreement. The latter had laid the foundations for an end to the civil war, the setting up of a consociational model of power sharing. Supposed to guarantee peace by overcoming antagonisms, this model is now threatened by a deteriorating political situation in recent years and the current political dead-end prompted by the renewed candidacy of Pierre Nkurunziza.

Introduction

Le Burundi est sorti au début des années 2000 d'une guerre civile qui durait depuis 1993. Ce conflit, qui a vu l'armée et des milices à dominante tutsi affronter différentes rébellions hutu, a fait plusieurs centaines de milliers de victimes. La sortie négociée de la guerre entre les parties en présence a débouché dans un premier temps sur l'accord d'Arusha en 2000, puis sur des accords complémentaires avec les rébellions qui avaient rejeté l'accord initial. En 2005, à l'issue d'une transition qui pose les bases du consociativisme burundais, des élections sont organisées. Le CNDD-FDD remporte la plupart de ces élections et son candidat à la magistrature suprême, Pierre Nkurunziza, devient président. Ce dernier est réélu au suffrage universel direct lors de la compétition électorale suivante en 2010, boycottée par l'opposition et marquée par une montée des tensions politiques. La candidature du Président sortant aux élections de 2015 a cristallisé de fortes oppositions depuis le printemps 2015 et provoqué une soudaine montée des tensions. Une répression brutale des forces de l'ordre a répondu aux manifestations et s'est intensifiée depuis le putsch avorté des 13 et 14 mai derniers¹. Alors que l'échéance de 2015 promettait d'être un test pour la démocratie burundaise, dans la consolidation de laquelle la communauté internationale s'est beaucoup investie, la situation actuelle fait craindre une déshérence des principes issus de l'accord d'Arusha. La présente note propose une analyse des menaces qui pèsent sur les acquis d'Arusha, en s'attardant particulièrement sur les dégradations intervenues dans l'environnement politique et institutionnel burundais depuis les dernières élections en 2010, afin de comprendre comment elles ont contribué au blocage actuel.

1. Les principes d'Arusha

1.1. Le consociativisme burundais

Le premier élément chronologique et idéologique du système politique burundais actuel est l'accord d'Arusha de 2000. Cet accord a été négocié sous les auspices de la communauté internationale et avec la médiation de Julius Nyerere puis de Nelson Mandela. À l'issue de deux ans de négociations, les représentants de dix-sept partis politiques et du gouvernement du Burundi ont identifié la guerre civile comme un « conflit fondamentalement politique avec des dimensions ethniques extrêmement importantes »². Afin de lutter contre la division « ethnique »³ jugée pour partie responsable de la guerre civile, le système consociatif agréé dans l'accord d'Arusha et mis en place pendant la transition repose sur un partage du pouvoir qui accorde une place à

1. À ce sujet, voir Agathe Plauchut, « [Burundi: les conséquences d'un coup d'État manqué](#) », Éclairage du GRIP, Bruxelles, mai 2015.

2. « Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi », août 2000, Prot. I, Chap. 1, Art. 4.

3. Plus précisément, la notion d'ethnie renvoie historiquement à des positions socioéconomiques mouvantes, et non à des catégories sociales figées. C'est notamment leur « essentialisation » à l'époque coloniale, qui a rendu cette notion problématique et une source de conflictualité dans la société postcoloniale. Dans leurs travaux sur cette notion, de nombreux auteurs ont relativisé la notion d'« ethnie » comme une construction et une représentation de réalités socio-économiques. Voir AMSELLE Jean-Loup et M'BOKOLO Elikia, *Au cœur de l'ethnie*, La Découverte, 1999 et CHRÉTIEN Jean-Pierre et PRUNIER Gérard, *Les ethnies ont une histoire*, Karthala, 2003.

toutes les composantes identifiées de la société burundaise. De manière originale – et critiquée par certains à l’époque – les questions « ethniques » sont exposées publiquement et régulées par la loi. L’accord stipule ainsi que « le Burundi est une nation indépendante souveraine, unie mais respectant sa diversité ethnique et religieuse. Il reconnaît les Bahutu, les Batutsi et les Batwa qui constituent la nation burundaise »⁴. Selon ces principes, le partage fixe des postes de pouvoir en fonction de critères ethniques et les minorités sont surreprésentées par cooptation⁵. Les affrontements se sont cependant poursuivis, avant que des accords de cessez-le-feu complémentaires aux accords d’Arusha ne soient conclus avec les mouvements rebelles non signataires de l’accord initial (le CNDD-FDD en 2003 et le PALIPEHUTU-FNL en 2008)⁶. Dans la foulée, le pays s’est doté d’une nouvelle Constitution et différents scrutins ont été organisés en 2005. Le CNDD-FDD a largement remporté la plupart de ces élections. Le parti atteint environ 60 % lors des élections communales et législatives et son candidat à la magistrature suprême, Pierre Nkurunziza, est devenu président.

La Constitution de 2005, héritière directe d’Arusha, reprend à son compte les principes consociatifs et stipule que le gouvernement, l’Assemblée nationale mais aussi les entreprises publiques doivent être composés au maximum de 60 % de Hutu et au maximum de 40 % de Tutsi. Pour ce qui est du Sénat, la Constitution prévoit l’élection de deux délégués par province appartenant à deux communautés ethniques différentes ainsi qu’un mécanisme de cooptation pour assurer la représentation de la communauté Twa. Un minimum de 30 % de femmes est également prévu pour l’ensemble de ces institutions.

1.2. Arusha dans la pratique

Sur le plan politique, les exigences de représentation posées par l’accord d’Arusha et la Constitution de 2005 ont constitué une avancée notable pour la démocratie burundaise. Les affrontements ne se cristallisent plus aujourd’hui sur des bases « ethniques », mais sur le terrain politique. On a ainsi pu voir, au sein du Ranac (Rassemblement national pour le changement), une coalition d’opposition au CNDD-FDD, une alliance entre l’Uprona et le FNL, deux anciens ennemis de la guerre civile à dominante respective tutsi et hutu. Malgré la faiblesse structurelle de la coalition, cette alliance de circonstances a prouvé que ce qui semblait impensable il y a dix ans – à savoir la collaboration d’acteurs venant d’horizons « ethniques » différents et jadis ennemis – est désormais possible.

Le système consociatif a également été appliqué au secteur de la sécurité. L’intégration de l’armée et sa transformation d’un facteur de déstabilisation⁷ à un élément de stabilisation du paysage politique a été l’une des principales réussites du modèle ainsi mis en place. Trois des cinq « conditions préalables à l’établissement et au maintien de la paix

4. « Accord d’Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi », *op. cit.*, Prot. II, Ch. 1, Art. 2.

5. « Constitution intérimaire post-transition de la République du Burundi », 2005, Titre VI, Art. 164.

6. S. Vandeginste, « Arusha at 15: reflections on power-sharing, peace and transition in Burundi », IOB, janvier 2015, p. 7.

7. La guerre civile a été marquée par une succession d’assassinats de dirigeants politiques de premier plan et de coups de force menés par l’armée. Celle-ci, largement dominée par les Tutsi, défendait des intérêts partisans et affrontait des rébellions hutu en usant de méthodes violant gravement les droits des civils. Le système judiciaire ayant été réduit à néant, l’impunité était totale pendant la guerre civile.

et de la sécurité »⁸ dans le pays concernaient les forces de défense et de sécurité et leur réforme a fait l'objet d'un lourd investissement national et international au cours de la transition. Les déséquilibres politiques, « ethniques », régionaux et de sexe devaient donc être corrigés pendant la période de transition. Les nouvelles forces de défense nationale ainsi que la police nationale ont donc été constituées en intégrant à la fois les anciens corps et les membres des anciennes rébellions. Sur le plan « ethnique », un maximum de 50 % des membres des forces de défense et des forces de sécurité pouvaient appartenir à une même ethnie⁹. Cette disposition, visant un équilibre entre les anciens ennemis au sein de l'institution militaire et sécuritaire répondait à la « nécessité d'assurer l'équilibre ethnique et de prévenir les actes de génocide et les coups d'État »¹⁰, a été reprise dans la Constitution de 2005. En outre, le ministre de la Défense et le ministre de la Police nationale ne doivent pas appartenir à la même « ethnie »¹¹. Ces dispositions très spécifiques, concernant ces deux ministères stratégiques, prouve l'importance qui a été accordée à la mixité dans les institutions sécuritaires depuis la transition. La réussite de ce processus d'intégration peut être illustrée dans une certaine mesure par l'attitude des forces armées au cours du putsch manqué de mai 2015. Ces dernières, bien que visiblement divisées sur l'attitude à adopter vis-à-vis des putschistes, se sont tenues relativement en retrait des événements. La même retenue n'a pas pu être observée de la part des forces de police, plus volontiers loyalistes et dont des composantes clefs comme la Garde présidentielle sont dirigées par des proches du pouvoir. Mais l'armée a servi de garde-fou et les policiers ont dû faire face à certains endroits à des soldats qui protégeaient les manifestants sans pour autant les rallier. L'hétérogénéité des origines et des opinions aux différents niveaux hiérarchiques de l'armée semble pouvoir être saluée comme une garantie de la sortie du paysage politique des acteurs militaires : « la stabilité du Burundi issue du long processus de paix est moins due au partage du pouvoir politique qu'à son équivalent *militaire et sécuritaire* »¹². La pérennité de cet acquis était l'enjeu majeur du cycle électoral de 2015 et restera le principal défi de la prochaine mandature.

2. Le tournant électoral de 2010

2.1. Le boycott de l'opposition et ses conséquences

Les fragiles équilibres issus de la transition et des premières élections depuis la fin de la guerre civile ont été mis à mal au moment du « marathon électoral »¹³ de 2010, composé d'une succession de scrutins aux différents échelons de pouvoir. Les élections communales, premier scrutin de cette longue série, ont été largement remportées par le CNDD-FDD. Douze partis d'opposition ont immédiatement mis en place la coalition ADC-Ikibiri, dénonçant des fraudes orchestrées par le parti au pouvoir et annonçant leur

8. « Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi », *op. cit.*, p. Prot. III, Ch. 1, Art. 1, par. 6.

9. « Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi », *op. cit.*, Prot. II, Chap. 2, Art. 14.

10. *Ibid.*, Prot. II, Chap. 2, Art. 14.

11. « Constitution intérimaire post-transition de la République du Burundi », *op. cit.*, Titre V, Art. 130.

12. S. Vandeginste, « Chronique politique du Burundi 2013-2014 », dans *L'Afrique des Grands Lacs, Annuaire 2013-2014*, s.l., L'Harmattan, 2014, p. 21.

13. S. Vandeginste, « Chronique politique du Burundi, 2010-2011 », dans *L'Afrique des Grands Lacs, Annuaire 2010-2011*, Paris, L'Harmattan, 2011, p. 1.

intention de boycotter les scrutins suivants. L'élection présidentielle a pris des allures de référendum pour ou contre Pierre Nkurunziza et ce dernier a été réélu avec 91 % des voix. Le CNDD-FDD parvient à convaincre deux partis de se maintenir aux législatives – le Frodebu-Nyakuri (considéré comme un parti satellite du pouvoir) et l'Uprona. Si tel n'avait pas été le cas, la composition d'un gouvernement de coalition tel que l'exige la Constitution n'aurait pas été possible et les élections auraient été invalidées. Le CNDD-FDD remporte donc l'ensemble des scrutins de manière écrasante. Mais cette victoire de court-terme pour le parti sera un danger à moyen-terme pour l'environnement politique du pays. La décision de boycotter les élections prise par l'opposition se révèle rapidement une entrave au fonctionnement du système politique burundais, basé sur le partage du pouvoir et l'inclusion des différents groupes et tendances : depuis 2010 « aucun parti d'opposition n'est représenté au parlement. Les trois partis qui y sont représentés font partie de la majorité gouvernementale »¹⁴.

Cette stratégie, qui avait pour but d'obtenir une annulation des scrutins voire la mise en place d'une nouvelle transition, a été contre-productive pour l'opposition. Cette dernière s'est trouvée politiquement marginalisée car elle n'était pas représentée au Parlement. Or, cela l'a placée dans une grande précarité économique et a grandement entravé ses activités. Les difficultés auxquelles les formations extra parlementaires ont dû faire face à la suite du boycott de 2010 ont été propices à une montée des tensions en leur sein. Plusieurs d'entre elles ont été l'objet de scissions, dont le Frodebu, le FNL, l'UPD (Union pour la paix et le développement) et même l'Uprona, pourtant membre de la majorité¹⁵. Les scénarios de ces différentes divisions sont relativement similaires : des figures de second ordre de la formation concernée annoncent la destitution des principaux leaders et prétendent les remplacer. Malgré les protestations des leaders historiques, le gouvernement joue le jeu de ceux qui entendent les écarter et le ministère de l'Intérieur reconnaît comme officielles les nouvelles ailes, plus proches du pouvoir¹⁶. Cela a permis au gouvernement de concilier la situation issue du boycott de 2010 avec les contraintes du système consociatif issu de l'accord d'Arusha qui impose au parti majoritaire de travailler avec des partis d'opposition.

Mais cela condamne les franges non reconnues à la clandestinité politique puisqu'elles sont privées des droits propres aux partis politiques (en matière d'organisation de réunions et de meetings ou de structures de mobilisation) et leurs leaders ne peuvent se présenter qu'en tant que candidats indépendants, ce qui signifie selon le Code électoral qu'ils ne peuvent pas former de coalitions et ne peuvent pas soutenir de listes communes aux élections locales et législatives. Un certain nombre de leaders historiques de mouvements rebelles puis politiques sont aujourd'hui dans cette position. Leurs leviers de mobilisation en sont largement restreints.

14. *Ibid.*, p. 11.

15. Amnesty International parle à ce sujet d' « ingérence excessive dans les affaires des partis politiques ». Voir Amnesty International, « Burundi le verrouillage. Lorsque l'espace politique se rétrécit », Amnesty International, février 2014, p. 20.

16. Par exemple dans le cas de l'Uprona, le ministre de l'Intérieur a reconnu en février 2014 une branche dissidente du parti menée par Concilie Nibigira comme la nouvelle représentation légitime de la formation, évinçant ainsi son président Charles Nditije. Madame Nibigira, ancienne ministre, était connue pour sa proximité avec le CNDD-FDD. Le Premier Vice-Président issu de l'Uprona qui devait être nommé rapidement ensuite a été investi grâce aux voix des députés du CNDD-FDD mais sans celles de sa formation, qui a boycotté le vote.

Cette forme de renouveau dans le paysage politique burundais aurait pu être porteuse de changements positifs, en étant notamment un moyen de voir émerger de nouvelles figures et une nouvelle manière de faire de la politique. Les figures historiques comme Agathon Rwasa (FNL) ou Charles Nditije (Uprona) étaient en effet déjà à l'œuvre au moment de la guerre civile, à laquelle ils sont irrémédiablement associés. Mais quelles qu'aient été leurs motivations d'origine, les nouveaux leaders des ailes reconnues par le ministère n'ont pour l'instant pas su s'imposer dans l'environnement politique comme des alternatives crédibles au pouvoir en place, dont ils font le jeu.

Il semble aujourd'hui que l'opposition n'ait pas réussi à s'adapter à la nouvelle donne burundaise, dont les lignes de fractures sont de moins en moins « ethniques » depuis la fin de la guerre civile et sont davantage politiques. L'adhésion à des partis autres que le CNDD-FDD semble en net déclin dans les campagnes¹⁷, à l'heure où les partis d'opposition ne présentent pas de programmes politiques détaillés au-delà de l'opposition au troisième mandat de Pierre Nkurunziza¹⁸, et les coalitions ne parviennent pas à devenir davantage que des alliances de circonstance. Ainsi, alors que l'opposition avait annoncé très tôt son intention de ne pas reproduire les erreurs de 2010 et d'aller au bout de la nouvelle compétition électorale en formant des coalitions et en essayant de présenter des candidatures communes¹⁹, ces intentions n'ont pas abouti. Deux coalitions ont été formées en vue des élections de 2015 : l'ADC-Ikibiri et le Ranac (Rassemblement national pour le changement). L'objectif était clair : il s'agissait pour l'opposition d'être au moins représentée au Parlement, même si l'élection présidentielle semblait mal engagée. Malgré cette détermination affichée, les événements survenus ces derniers mois ont conduit à une débâcle, au départ en exil de nombreuses figures et à un nouveau boycott électoral de la part de l'opposition.

2.2. Un monopole de fait

Depuis les élections de 2010, le CNDD-FDD se trouve donc en position de quasi-parti État. Le vide laissé par l'opposition a bien vite été comblé : « de nombreuses nominations faites dans la période post-électorale confirment une tendance à la "CNDD-FDD-isation" de l'administration publique, ce qui renforce encore la perception d'un État sous régime de parti unique »²⁰. Il faut néanmoins souligner que la position dominante du CNDD-FDD dans les postes de pouvoir n'a pas empêché la sclérose du parti et le rétrécissement du cœur du pouvoir. Ainsi, si la composition du gouvernement illustre la mainmise accrue du parti du Président sur les institutions, les postes clés de l'administration sont plus que jamais tenus par les proches de M. Nkurunziza. Au sein du parti au pouvoir, d'importantes divergences, voire divisions, ont vu le jour ces derniers mois, notamment autour de la candidature controversée du président.

17. Diplomate européen, SEAE, entretien anonyme accordé à l'auteure, avril 2013.

18. Au cours d'entretiens avec plusieurs membres et responsables du FNL, ces derniers nous ont expliqué que le contexte politique actuel n'était pas propice à la formulation d'un programme mais qu'il valait mieux se concentrer sur la question du nouveau mandat présidentiel pour mobiliser à la fois l'opinion publique et la communauté internationale.

19. *Bujumbura News*, « Discours du Coordinateur de l'ADC-IKIBIRI à l'étranger à l'occasion de l'Assemblée générale de l'ADC à Bruxelles », 15 mars 2015.

20. S. Vandeginste, « Chronique politique du Burundi, 2010-2011 », *art. cit.*, p. 13.

Un grand nombre de leaders du parti présidentiel ont pris leurs distances de Pierre Nkurunziza et se sont ralliés à la campagne contre un troisième mandat avant d'être évincés du pouvoir, menacés et poussés à l'exil²¹.

Il n'en demeure pas moins que Pierre Nkurunziza a été investi candidat par le Congrès du CNDD-FDD de manière très large. Le fait qu'il ait été réinvesti malgré les critiques intérieures et internationales démontre qu'une large part des cadres du parti continue à voir son intérêt dans son maintien au pouvoir. Après cette confirmation de sa troisième candidature le 25 avril 2015, des manifestations de grande ampleur ont eu lieu dans les rues de Bujumbura à l'appel d'organisations de la société civile unie au sein de la plateforme « Halte au troisième mandat ». Les partis d'opposition ont également mobilisé leurs partisans et la situation s'est graduellement tendue dans la capitale. Le 13 mai, une tentative de putsch a été menée par un groupe d'officiers alors que le président était à un sommet en Tanzanie. Après deux jours d'incertitude, les forces loyales au gouvernement ont repris l'initiative. Le gouvernement a alors durci le ton pour préserver sa position dominante sur l'échiquier politique. Des confrontations entre manifestants et forces de l'ordre ont fait plusieurs dizaines de victimes et la plupart des leaders de l'opposition ont fait l'objet de menaces ou d'atteintes physiques²².

Les élections législatives et communales qui se sont finalement tenues le 29 juin ont vu une victoire sans surprise du CNDD-FDD mais ont également été marquées par l'annonce du retrait de leur participation par les partis de l'opposition à quelques jours du scrutin. En l'absence de demande de retrait formel de la compétition électorale, la CENI a maintenu les bulletins des partis de la coalition des indépendants Amizero Y'Abarundi, qui se voit créditée de 21 sièges à l'Assemblée nationale à la suite d'une élection à laquelle ils considèrent ne pas avoir participé²³. Agathon Rwasa, à la tête de cette coalition, affirme pour sa part qu'il n'est pas question de siéger, mais qu'il faut organiser un nouveau scrutin « crédible »²⁴. Si les « indépendants » renoncent définitivement à leurs sièges, ces derniers seront répartis entre les autres partis ; le CNDD-FDD, qui détient déjà 77 sièges, s'en verrait encore renforcé. Les tensions qui existent entre les différents acteurs politiques burundais montrent que, bien qu'Arusha ait réussi à dépasser les clivages ethniques, les acteurs politiques du pays n'ont pas dépassé une culture politique de la confrontation. Dans l'intervalle entre les élections législatives et l'élection présidentielle à laquelle l'essentiel de l'opposition a également refusé de participer, les affrontements entre les forces de sécurité et ceux qu'elle qualifie de « rebelles » ont gagné en intensité²⁵.

La réélection de Pierre Nkurunziza ne saurait donc être synonyme d'une fin de la crise, alors que le dialogue entre le gouvernement et l'opposition est rompu et que les

21. C'est le cas notamment de l'ancien porte-parole du parti présidentiel, de l'ancien second Vice-président de la République, de l'ex-ministre de la Défense, ou encore de l'ancien président de l'Assemblée nationale, ainsi que de députés du CNDD-FDD et plusieurs dizaines de cadres du parti.

22. Human Rights Watch, « Burundi: Deadly Police Response to Protests », 29 mai 2015.

23. IGL - Infos Grands Lacs, « Proclamation provisoire des législatives : le CNDD –FDD largement en tête », 8 juillet 2015.

24. IGL - Infos Grands Lacs, « L'urgence n'est pas d'occuper les sièges au Parlement, selon Agathon Rwasa », 11 juillet 2015.

25. IRIN, « Burundi crisis gets serious for regional leaders », 14 juillet 2015.

tentatives de médiation successives ont échoué²⁶. Or, il n'est pas certain que le système consociatif puisse survivre à une nouvelle mandature qui verrait une partie des forces politiques rester hors du système, alors que ses principes sont basés sur l'inclusion.

3. L'avenir du consociativisme

3.1. Le CNDD-FDD et le système consociatif

Symbole de paix pour de nombreux Burundais, l'accord d'Arusha est considéré avec circonspection par le CNDD-FDD. Ce dernier, qui s'est rallié tardivement à l'accord, rappelle en effet depuis son accession au pouvoir en 2005 que l'accord d'Arusha n'est pas contraignant. Il ne reconnaît donc pas la prépondérance que d'aucuns lui accordent. L'interprétation divergente de la place de l'accord est au cœur de la controverse autour de la candidature du président aux élections de 2015. L'article 96 de la Constitution du Burundi stipule que « le président de la République est élu au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans renouvelable une fois »²⁷. L'argumentaire des partisans du Président se fonde sur le fait qu'il a été élu par le Parlement et non par un vote populaire en 2005, ce qui signifie pour ses défenseurs que la limitation de deux mandats électoraux n'est pas encore atteinte. Pour eux, cette candidature se ferait dans le respect de la Constitution. Tout est donc affaire d'interprétation du texte. Que le nouveau mandat soit constitutionnel ou non, il semble en tout cas en opposition à l'« esprit d'Arusha », l'accord de paix de 2000 prévoyant que « le chef de l'État est élu pour un mandat de cinq ans renouvelable une fois. Nul ne peut exercer plus de deux mandats présidentiels »²⁸. Les opposants au nouveau mandat affirment donc qu'il est une atteinte à l'accord d'Arusha, mais ce dernier constituant un référent politique et non juridique, il n'a pas de force contraignante.

Le parti majoritaire du gouvernement est donc hostile aux dispositions constitutionnelles issues du système consociatif d'Arusha et n'hésite pas à afficher sa volonté de s'en affranchir. En octobre 2013, le Conseil des ministres burundais a proposé des modifications constitutionnelles, dont certaines portaient sur les principes relatifs au partage du pouvoir hérité des accords d'Arusha de 2000²⁹. L'organisation de l'exécutif était ainsi concernée, le projet de révision visant à remplacer les deux vice-présidents par un Premier ministre tout en supprimant l'obligation de diversité politique et communautaire parmi les membres de l'exécutif prévue à la fois par Arusha³⁰ et par la

26. Saïd Djinnit et Abdoulaye Bathily, les deux médiateurs de l'ONU qui se sont succédé, ont tour à tour été récusés par l'opposition et le parti au pouvoir, sans réussir à rétablir le dialogue. La médiation postérieure de Yoweri Museveni au nom de l'East African Community, décidée à quelques jours de la présidentielle, n'a pas porté plus de fruits à la suite du départ de la table des négociations du camp présidentiel.

27. « Constitution intérimaire post-transition de la République du Burundi », *op. cit.*, Titre V, Art. 96.

28. « Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi », *op. cit.*, Prot. II, Ch. 1, Art. 7, Par. 3.

29. Amnesty International, « Burundi le verrouillage. Lorsque l'espace politique se rétrécit », Amnesty International, février 2014, p. 10.

30. « Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi », *op. cit.*, Par. 4.

Constitution³¹. Les membres de l'opposition ont dénoncé ces révisions, soupçonnant déjà une volonté de P. Nkurunziza de préparer les conditions de sa « troisième » candidature et dénonçant les atteintes au système politique qui forme le cadre du pays³². Le 21 mars 2014, l'Assemblée nationale a rejeté ces modifications à une voix près, illustrant les tensions qui existent aujourd'hui au sein des formations politiques au pouvoir³³. Dans le contexte politique actuel, la pérennité même du modèle institutionnel issu de l'accord d'Arusha est donc en danger, le premier cercle du pouvoir ne cachant pas son aversion pour ce texte et le système politique qui en découle et le CNDD-FDD disposant depuis les législatives du 29 juin d'une majorité à la Chambre qui pourrait lui permettre de réformer la Constitution et de s'affranchir du système consociatif.

Le dialogue politique entre le gouvernement et les opposants, imposé et organisé par les partenaires internationaux du Burundi, a lui aussi tourné court. En mars 2013, des « Éléments d'une feuille de route vers 2015 » ont été adoptés par les représentants de la CENI, du gouvernement et des partis politiques, sous les auspices des Nations unies, qui hébergeaient les négociations au Bureau des Nations unies au Burundi (BNUB)³⁴. Des recommandations avaient été formulées, sans que les acteurs en charge de leur mise en place soient identifiés. À la suite de la feuille de route, les mêmes acteurs politiques ont ensuite adopté des « Principes généraux pour la bonne conduite des élections de 2015 » en présence cette fois de la société civile, le 9 juin 2014³⁵. Malgré ces rencontres et ces éléments de convergence à l'approche des élections, la réalité du climat politique a repris ses droits et l'avenir électoral s'est progressivement assombri. Fin 2014, la collaboration entre la CENI et les acteurs politiques de l'opposition s'est dégradée jusqu'à devenir improductive.

3.2. Les limites du cadre institutionnel

Face à ce raidissement du pouvoir, les espoirs de changement des Burundais auraient pu se reporter sur les institutions, garantes théoriques de l'accord d'Arusha et du système politique burundais. Mais les institutions, à la fois judiciaires et électorales, sont utilisées par la majorité présidentielle comme des relais pour asseoir sa prééminence sur la scène politique.

La Commission électorale nationale indépendante (CENI) est en charge de l'organisation et de la supervision des élections. Dans le contexte post-transition du Burundi, son rôle de garant de la transparence et du caractère inclusif des élections devrait être central. Comme le prévoit la Constitution burundaise, la nomination de ses membres est faite par décret présidentiel après avoir été approuvée par les deux chambres³⁶, lesquelles ne comptent pas d'opposition depuis les élections de 2010. Pierre-Claver Ndayicariye et

31. « Constitution intérimaire post-transition de la République du Burundi », *op. cit.*, Titre V, Art. 92 et 124.

32. *RFI*, « Le pouvoir burundais isolé dans son projet de révision constitutionnelle », décembre 2013.

33. Amnesty International, « Burundi le verrouillage. Lorsque l'espace politique se rétrécit », *op. cit.*, p. 10.

34. Pour le détail de la feuille de route, consulter http://www.burundi-gov.bi/IMG/pdf/Elements_Feuille_de_Route_FINAL_13_mars_2013.pdf

35. Ces principes sont disponibles sur le [site du PNUD au Burundi](#).

36. « Constitution intérimaire post-transition de la République du Burundi », *op. cit.*, Titre IV, Art.89.

Prosper Ntahorwamiye, deux personnalités très contestées par l'opposition et la société civile au cours du processus électoral de 2010 pour des soupçons de fraudes en faveur du pouvoir, ont été reconduites dans leurs fonctions respectives de Président et de Commissaire au sein de la CENI en 2012³⁷. Cette décision a été suivie par des accusations de fraude dans la préparation du processus électoral à l'encontre du parti au pouvoir³⁸. Puis en août 2014 la CENI a annoncé qu'elle ne recevrait pas les candidatures des personnes faisant l'objet de poursuites judiciaires³⁹, une disposition qui ne figure pas dans le code électoral. Or, les procédures judiciaires se sont multipliées à l'encontre des opposants depuis début 2013⁴⁰. À la suite de ces pressions diplomatiques exercées notamment par l'Union européenne, la mesure de la CENI a été retirée⁴¹. Mais les tensions relatives à l'organisation des élections se sont poursuivies : dans le courant de l'année 2014, le CNDD-FDD a été accusé d'avoir distribué des cartes d'identité à ses adhérents en vue de l'enrôlement électoral, ce qu'il a reconnu en expliquant que cela avait pour but de faciliter le processus⁴². En décembre 2014, les nombreuses défaillances constatées lors de l'enregistrement des électeurs ont contraint la CENI à accepter, sous la pression de l'opposition et de la société civile, de rouvrir partiellement l'enrôlement⁴³. Pourtant, le discrédit dans lequel se trouvait la CENI a encore été accentué par la démission, le 1^{er} juin 2015, de deux de ses membres. Ces derniers ont justifié leur décision en affirmant que les conditions pour des élections crédibles et apaisées n'étaient pas réunies. A l'inverse de pays ayant su faire de leurs commissions électorales des corps techniques, indépendants et dépolitisés comme le Ghana ou le Sénégal, le Burundi n'a pas réussi à se doter d'une institution qui permette de construire une réelle crédibilité dans la démocratie et l'exercice du vote.

En décembre 2014, les partis de l'ADC-Ikibiri se sont retirés des commissions électorales locales – les CEPI (Commissions électorales provinciales indépendantes) et les CECI (Commissions électorales communales indépendantes) pour protester contre les fraudes dont ils accusaient le gouvernement, suivis à la fin du mois de mai dernier par l'Eglise catholique, et ce pour l'ensemble du territoire⁴⁴. Dans la préparation des scrutins, la composition de ces instances n'était donc pas conforme à ce que prévoient les textes législatifs : l'opposition y était sous-représentée et le parti au pouvoir avait les coudées franches pour s'assurer des conditions favorables aux élections locales.

37. Cabinet du Président de la République du Burundi, « Décret N.100/319 du 5 décembre 2012 portant nomination des membres de la Commission électorale nationale indépendante », décembre 2012.

38. RFI, « Fraudes électorales au Burundi: la Ceni et l'opposition dos-à-dos », décembre 2014.

39. Iwacu, « CENI: "Pas de candidatures en 2015 pour ceux qui ont des dossiers judiciaires" », juillet 2014.

40. Pour le détail d'un cas précis, celui de Frédéric Bamvuginyumvira, vice-président du Sahwanya-Frodebu, voir Amnesty International, « Burundi le verrouillage. Lorsque l'espace politique se rétrécit », *op. cit.*, p. 21 et suivantes.

41. International crisis group, « Les élections au Burundi : l'épreuve de vérité ou l'épreuve de force ? », Rapport Afrique N.224, avril 2015, p. 6.

42. *Ibid.*, p. 4. Les cartes d'identité permettaient l'inscription sur les listes électorales et leur délivrance accélérée aux militants du parti au pouvoir devait faciliter leur enrôlement.

43. Commission électorale nationale indépendante du Burundi, « [Communiqué](#) », 12 mars 2015.

44. RFI, « Processus électoral au Burundi: l'opposition dénonce des fraudes », décembre 2014.

Ces commissions, dont les membres sont nommés par des arrêtés de la CENI, sont en effet en charge, entre autres, de l'enrôlement des électeurs, de l'organisation pratique et de la supervision des scrutins⁴⁵.

La Cour constitutionnelle a pour sa part été amenée à trancher sur la question de la nouvelle candidature. Ses membres sont au nombre de sept et sont nommés par le Président de la république et approuvés par un vote du Sénat⁴⁶. Elle a déclaré la candidature du président actuel recevable le 5 mai, provoquant une intensification des manifestations et l'instabilité qui prévaut depuis lors. Des voix se sont élevées pour dénoncer l'attitude de la Cour, y compris en son sein : son vice-président a démissionné et a dénoncé les pressions dont lui et ses collègues étaient victimes de la part du pouvoir⁴⁷.

Conclusion

En 2000, l'accord d'Arusha a marqué le début des réformes politiques et institutionnelles qui ont mis fin la guerre civile et qui devaient permettre de reconstruire le vivre-ensemble au Burundi. Un partage complexe du pouvoir a ainsi été mis en place et a été entériné par la Constitution de mars 2005. Le système politique burundais actuel est consociatif, ce qui signifie qu'il repose sur les principes démocratiques tout en établissant des *minima* et *maxima* de représentation politique et communautaire dans les postes de pouvoir, des forces de sécurité ou de l'administration. Sur les plans politique et sécuritaire, des avancées (comme le dépassement des clivages communautaires et l'intégration de l'armée) sont à mettre au crédit de ce système. Pourtant, si le premier mandat de Pierre Nkurunziza a été marqué par une relative pacification du paysage politique et sécuritaire burundais, le climat politique s'est tendu à l'approche des élections de 2010 et le CNDD-FDD a remporté une victoire problématique, en raison du boycott de ces élections par l'opposition. Par la suite, « la répression ciblée [et] la restriction des libertés politiques [...] ont fait du second mandat du président Nkurunziza celui de la régression démocratique et de l'autoritarisme »⁴⁸. Le processus électoral de 2015 a produit une polarisation socio-politique et une rupture du consensus institutionnel dangereuses pour la stabilité de court terme du pays mais aussi et surtout pour la survie même des fondements du système burundais. Le retrait de l'opposition du processus sonne le glas du système de partage du pouvoir, annonçant à la fois un accroissement de la mainmise du CNDD-FDD sur le paysage politique et un déficit de légitimité pour le prochain gouvernement.

Le danger d'un glissement vers la violence est réel comme le démontrent les affrontements armés qui ont eu lieu sur la frontière nord du pays au début du mois de juillet⁴⁹. Le nouveau boycott de l'opposition et l'exclusion d'un nombre croissant d'acteurs de premier plan de la vie politique – à la fois de la majorité et de l'opposition – font grossir les rangs des

45. Cabinet du Président de la République du Burundi, « Loi No 1/20 du 3 juin 2014 portant révision de la loi N.1/22 du 18 septembre 2009 portant code électoral », juin 2014, Art.22.

46. « Constitution intérimaire post-transition de la République du Burundi », *op. cit.*, Titre VIII, Art.226.

47. France 24, « Le vice-président de la Cour constitutionnelle burundaise dénonce des pressions », mai 2015.

48. International crisis group, « Les élections au Burundi : l'épreuve de vérité ou l'épreuve de force ? », *op. cit.*

49. Infos Grands Lacs, « L'armée dit avoir capturé 170 rebelles », 14 juillet 2015.

mécontents et des exilés politiques. Par crainte que le pays ne sombre à nouveau dans la violence à grande échelle, plusieurs dizaines de milliers de personnes ont d'ores et déjà fui vers les pays voisins, notamment en Tanzanie et au Rwanda. Les rumeurs d'émergence d'une nouvelle rébellion seront à suivre avec attention, alors que les médiations internationales se succèdent. Les risques de dérapages régionaux sont toujours d'actualité, à la veille de processus électoraux à risque dans les pays voisins d'ici 2017.

* * *

L'auteure

Agathe Plauchut est chercheuse associée au GRIP, doctorante en Histoire contemporaine et chargée d'enseignement à Sciences-po Aix-en-Provence. Ses recherches portent sur les questions politiques et sécuritaires dans les Grands Lacs d'Afrique depuis 1986.

Avec le soutien du



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère des Affaires étrangères
et européennes

Direction de la coopération
au développement et
de l'action humanitaire