

Burundi : renouer le dialogue politique

I. SYNTHÈSE

En dépit des progrès enregistrés dans la mise en œuvre de l'accord de paix avec le Parti pour la libération du peuple hutu – Forces nationales de libération (Palipehutu-FNL), dernier mouvement rebelle en activité dans le pays, le Burundi traverse une crise politique dangereuse qui risque de compromettre la tenue d'élections libres et démocratiques en 2010 et d'affecter la stabilité du pays. Le retour du chef rebelle Agathon Rwaso à Bujumbura, et la signature de l'accord politique de Magaliesburg le 11 juin 2008 sont des pas importants pour le processus de paix burundais. Toutefois, le processus de désarmement commence à peine, et la question de l'intégration du mouvement rebelle dans les institutions politiques et les corps de défense et de sécurité n'est toujours pas réglée. Dans ce contexte, l'absence de dialogue avec les partis politiques d'opposition est dommageable à la bonne gestion du pays. Il est urgent que les acteurs politiques locaux et les partenaires extérieurs du Burundi prennent la mesure de ces risques et s'efforcent de les conjurer par un renouveau du dialogue national.

L'impasse politique actuelle trouve son origine dans la crise qui a frappé la direction du Conseil national pour la défense de la démocratie – Forces de défense de la démocratie (CNDD-FDD) début 2007 et le refus du président Nkurunziza de conclure un accord de gouvernement avec les leaders du Front pour la démocratie au Burundi (Frodebu) et de l'Union pour le progrès national (Uprona). Suite à la mise à l'écart d'Hussein Radjabu de la tête du parti, le CNDD-FDD s'est divisé et le camp resté fidèle au président Nkurunziza a perdu sa majorité à la chambre basse.

Le remaniement ministériel de novembre 2007, avec l'entrée de membres du Frodebu et de l'Uprona dans le gouvernement, n'a pas permis de régler durablement la crise. À l'Assemblée nationale, les tensions entre partis politiques se sont aggravées sur fond d'insécurité grandissante dans la capitale, d'attaques à la grenade contre des parlementaires de l'opposition et de recrutement continu du Palipehutu-FNL.

Début juin 2008, le CNDD-FDD a fait pression sur la Cour constitutionnelle pour qu'elle l'autorise,

en violation de la Constitution, à remplacer 22 députés dissidents par des éléments fidèles à la direction du parti. La Cour ayant cédé le 5 juin, le CNDD-FDD et ses alliés ont retrouvé une majorité des deux tiers à l'Assemblée nationale. Toutefois, ce passage en force ne règle pas durablement la crise. Au contraire, il illustre une volonté de mise au pas de l'ensemble des contre-pouvoirs au gouvernement qui s'étend également aux médias et organisations non-gouvernementales de droits de l'homme et de lutte contre la corruption. Cette ambition autoritaire pourrait provoquer une radicalisation des partis d'opposition, tentés alors de chercher des alliances avec le Palipehutu-FNL.

Alors que la participation du Palipehutu-FNL aux futurs scrutins pourrait déboucher sur une nouvelle ethnicisation du discours politique, que l'unité au sein des corps de défense et de sécurité demeure fragile et que l'autorité de la loi fondamentale et celle de la Cour constitutionnelle sont atteintes, la rupture du dialogue politique interne fait courir le risque d'une perte prématurée de crédibilité et de légitimité du scrutin, menant à des débordements violents pendant la campagne électorale. Afin d'éviter un tel scénario, il faut renouer le dialogue politique interne, préparer de manière consensuelle les évolutions constitutionnelles nécessaires à la poursuite du processus de paix, et mettre en place un cadre adapté à la tenue d'élections libres, crédibles et démocratiques en 2010.

Pour ce faire, il est essentiel que les partenaires régionaux et financiers du Burundi fassent pression sur l'ensemble de la classe politique afin que :

- Un dialogue politique interne constructif et orienté vers le compromis reprenne. Le CNDD-FDD, le Frodebu et l'Uprona doivent notamment trouver un accord politique sur 1) la résolution des conflits de compétence entre ministres et vice-ministres ; 2) la représentation du Frodebu et de l'Uprona dans l'administration et la haute fonction publique et parapublique ; et 3) un programme minimal de réformes économiques, fiscales et législatives à engager d'urgence afin de rattraper le temps perdu depuis trois ans et pouvoir enfin apporter à la population les dividendes de la paix. Les pressions, tentatives d'intimidation et tracasseries judiciaires exercées contre les médias et la société civile doivent

également prendre fin, et l'exercice des libertés individuelles et publiques doit être garanti.

- Un Comité national de réflexion sur la réforme des institutions soit créé. Rassemblant l'ensemble des sensibilités politiques et des réalités ethnico-régionales du pays, ce comité devrait auditionner les différentes parties prenantes ainsi que des experts nationaux et internationaux afin de dégager une série de propositions en vue d'une éventuelle révision de la loi fondamentale.
- Des consultations politiques soient ouvertes afin de parvenir à un consensus national sur la composition de la Commission électorale nationale indépendante (Ceni), la révision du code électoral et la rédaction d'un code de bonne conduite entre les partis politiques et les forces de sécurité.
- Le bureau de l'Ombudsman, prévu par les accords d'Arusha et par la Constitution soit créé. Dirigé par une personnalité burundaise choisie par consensus et d'une autorité morale irréprochable, l'Ombudsman, destiné à recueillir les doléances des citoyens contre les agents de l'Etat, pourrait voir son mandat élargi à la recherche d'arbitrages et de compromis, en cas de crise politique au sein des institutions.
- Une consultation soit ouverte avec les partenaires extérieurs du Burundi et les Nations unies sur les possibilités d'appui international à l'organisation du scrutin et la présence d'unités de police internationales, aux côtés des forces de sécurité locales, et, également, l'accélération de la réforme du service national de renseignement soutenue par le Bureau intégré des Nations unies au Burundi (Binub). Par ailleurs, les partenaires financiers du Burundi et les pays garants du processus de paix pourraient également mettre en place un groupe de contact afin de mieux coordonner et concerner l'action internationale vis-à-vis du gouvernement.

II. SORTIE DE CRISE AU FORCEPS

L'impasse politique au Burundi trouve son origine dans l'éclatement du parti présidentiel, le CNDD-FDD, survenu début 2007, après la mise à l'écart de son président Hussein Radjabu, et dans l'incapacité des différents partis représentés au sein du gouvernement (notamment le CNDD-FDD, le Frodebu, et l'Uprona) à travailler ensemble dans la gestion des affaires publiques. Après l'entrée en dissidence des députés CNDD-FDD fidèles à Radjabu, la présidence a perdu sa majorité des deux tiers à l'Assemblée nationale et a dû négocier avec l'opposition la mise en place d'un

gouvernement inclusif.¹ Devant l'impossibilité de parvenir à un accord, l'Assemblée s'est retrouvée paralysée, les actes de violence politique se sont multipliés et la crise institutionnelle est devenue une véritable crise nationale.

A. L'ECLATEMENT DU CNDD-FDD

L'éviction d'Hussein Radjabu de la direction du CNDD-FDD a provoqué un séisme au sein de cette formation politique. Fort de son réseau exclusif de contacts extérieurs² et de sa maîtrise des arcanes du parti,³ Radjabu dirigeait de facto le mouvement depuis cinq ans.⁴ Après la victoire de 2005, il était

¹ 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 ». En 2005, l'Uprona et le Frodebu avaient obtenu respectivement un et trois postes ministériels. Le Frodebu a quitté le gouvernement en mars 2006 pour protester contre l'éviction de ses membres des postes d'administrateurs locaux, les violations des droits humains et plusieurs affaires de corruption.

² Vulgarisateur agricole de formation, Radjabu s'est d'abord engagé au Palipehutu-FNL avant de rejoindre en 1994 le CNDD de Léonard Nyangoma. Après le déclenchement de la guerre en République démocratique du Congo (RDC), Radjabu devient l'un des pivots de la coopération entre le CNDD-FDD et Joseph Kabila, le président de la RDC. C'est également vers lui que se tournent Kigali, Kampala et Pretoria lorsqu'elles cherchent à nouer des contacts avec le CNDD-FDD. Après 2002, Radjabu se rend fréquemment en Afrique du Sud où il développe des liens étroits avec des dirigeants de l'African National Congress (ANC), en particulier le médiateur sud-africain, Jacob Zuma. Entretien de Crisis Group, ancien membre de la direction du CNDD-FDD, Bujumbura, avril 2008.

³ Radjabu joua un rôle clé dans les purges internes au mouvement, que ce soit en 1998, lors de la mise à l'écart du président Léonard Nyangoma ou en 2001, lors de celle de son successeur, Jean-Bosco Ndayikengurukiye. Entretien de Crisis Group, anciens responsables des FDD, Bujumbura, février 2007.

⁴ Après l'éviction de Jean-Bosco Ndayikengurukiye en octobre 2001, Hussein Radjabu devient secrétaire général du CNDD-FDD et installe à la présidence du mouvement Pierre Nkurunziza, un homme qu'il pense contrôler pour l'avoir aidé à gravir les échelons au sein du parti. En 2002-2003, Nkurunziza représente le CNDD-FDD lors des négociations sur l'accord de cessez-le-feu et l'accord technique des forces, mais c'est Radjabu qui prend les décisions. De même, lors de la campagne de 2005, c'est Radjabu et non Nkurunziza qui arrête la stratégie du CNDD-FDD et conduit le parti à la victoire. Entretien de Crisis Group, ancien membre de la direction du CNDD-FDD, Bujumbura, février 2008.

même devenu le principal décideur politique du Burundi.⁵ Sa brusque disgrâce s'explique par le rejet, tant à l'intérieur⁶ qu'à l'extérieur du pays, de ses méthodes de gestion occultes et autoritaires⁷ et par la perte de confiance de la haute hiérarchie de l'ancienne aile militaire du CNDD-FDD. Fin 2006, cette dernière, qui est mécontente de voir Radjabu garder pour lui-même et ses fidèles le bénéfice des prébendes de l'Etat,⁸ précipite son départ.

Après avoir associé des responsables politiques du parti⁹ et des parlementaires à la manœuvre,¹⁰ les cerveaux de cette opération mettent à contribution la police pour surveiller et intimider plusieurs de ses partisans déclarés. Le 22 janvier 2007, le directeur général de la police retire une partie de la garde affectée à la surveillance de la résidence de Radjabu, ce qui provoque la fuite de ce dernier à l'ambassade d'Afrique du Sud.¹¹ Cette affaire affecte sensiblement le mythe de la toute puissance de Radjabu auprès des militants du parti au pouvoir et de l'opinion. A la veille de l'ouverture du congrès extraordinaire du CNDD-FDD, le président Nkurunziza, jusqu'alors resté silencieux, prend officiellement position en faveur de la tenue de cette réunion.¹² Celle-ci s'ouvre le 7 février 2007 à Ngozi, en

l'absence de Radjabu et de ses fidèles.¹³ Tout en se gardant de faire le procès de l'ancienne direction,¹⁴ les congressistes décident par acclamation d'écarter Radjabu et de le remplacer par un ancien officier FDD proche de Nkurunziza, Jérémie Ngendakumana.¹⁵

Face au refus de Radjabu et de ses partisans de reconnaître cette éviction, Nkurunziza et Ngendakumana multiplient les mesures d'intimidation et les sanctions.¹⁶ En avril 2007, le procureur général de la République Jean Bosco Ndikumana dépose une plainte contre Radjabu pour atteinte à la sûreté intérieure de l'Etat¹⁷ et outrage au chef de l'Etat. Son immunité parlementaire ayant été levée le 27 avril 2007 par l'Assemblée nationale, Radjabu est arrêté le même jour et transféré à la prison centrale de Mpimba, à Bujumbura. Mais, en dépit de ces pressions, la fronde prend de l'ampleur.

Regroupés au sein du « groupe des parlementaires épris du respect de la loi », la vingtaine de parlementaires radjabistes multiplie les appels à la libération de leur leader et engage des consultations avec l'opposition. Les liens d'affinité personnelle¹⁸ et le rôle joué par Radjabu dans l'ascension professionnelle de

⁵ Au début du quinquennat, contre l'avis de Nkurunziza qui aurait souhaité conserver ce poste, Radjabu prend la présidence du CNDD-FDD. Entretiens de Crisis Group, membres du CNDD-FDD et diplomates, Bujumbura, juillet 2007.

⁶ En avril 2006, le député Mathias Basabose, le commissaire chargé du suivi et de l'évaluation au sein du comité exécutif du CNDD-FDD, dénonce publiquement la corruption au sein du parti. Il est aussitôt exclu du mouvement. En septembre 2006, la seconde vice-présidente de la République Alice Nzomukunda démissionne pour protester contre la dérive autoritaire de Radjabu. Voir *Burundi : la démocratie et la paix en danger*, Rapport Afrique de Crisis Group N°120, 30 novembre 2006.

⁷ Au fil des mois, les violations des droits humains, les atteintes répétées à l'exercice des libertés publiques et la mise à jour de plusieurs affaires de corruption attirent contre Radjabu un feu nourri de critiques. Ibid.

⁸ Entretiens de Crisis Group, ex-combattants du CNDD-FDD, Bujumbura, juin 2008.

⁹ Entretiens de Crisis Group, responsables politiques burundais, Bujumbura, juin 2008.

¹⁰ Plusieurs généraux du CNDD-FDD sont venus en personne inciter les parlementaires à signer une pétition demandant la convocation d'un congrès extraordinaire. Entretien de Crisis Group, député du CNDD-FDD, Bujumbura, mars 2008.

¹¹ Il ne s'y réfugia que pendant 24 heures et en sortira après avoir reçu des garanties sur sa sécurité personnelle. Entretiens de Crisis Group, diplomates, Bujumbura, juin 2007.

¹² Cette prise de position permet de surmonter les dernières résistances internes alors même que la légalité de la convocation de ce congrès extraordinaire est sujette à caution. En-

tretiens de Crisis Group, membres du CNDD-FDD, Bujumbura, juin 2007.

¹³ Les ambassadeurs de France, de Belgique, des Etats-Unis, d'Afrique du Sud et de Tanzanie assistent au congrès de Ngozi, donnant le sentiment de cautionner l'éviction de Radjabu. Entretiens de Crisis Group, responsables du CNDD-FDD, février-mars 2008.

¹⁴ Le congrès salua Radjabu pour son rôle dans la lutte armée et la victoire aux élections. Il lui proposa de siéger au sein du conseil des sages du CNDD-FDD. Entretiens de Crisis Group, responsables du CNDD-FDD, février-mars 2008.

¹⁵ Jérémie Ngendakumana était depuis 2006 ambassadeur du Burundi au Kenya. « Qui est le nouveau président du parti CNDD-FDD : Jérémie Ngendakumana », www.Burundi-quotidien.com (RTNB), 8 février 2007.

¹⁶ La deuxième vice-présidente de la République, Marina Barampama, la présidente de l'Assemblée nationale Immaculée Nahayo, la première vice-présidente du Sénat Yolande Nzikoruriho et les ministres Karenga Ramadhani et Jean Bigirimana, tous réputés proches de Radjabu, sont ainsi démis de leurs fonctions. Entretiens de Crisis Group, responsables politiques et diplomates, Bujumbura, juillet 2007.

¹⁷ Radjabu est plus précisément accusé d'avoir recruté des démobilisés en vue de renverser les institutions. « Hussein Radjabu arrêté », BBC Afrique, 27 avril 2007, www.bbc.co.uk/french/news/story/2007/04/070427_burundi_radjabou.shtml.

¹⁸ Parmi les parlementaires radjabistes figurent Yacine Radjabu, sénateur, et Zaituni Radjabu, député jusqu'à l'arrêt rendu le 5 juin 2008 par la Cour constitutionnelle, respectivement frère et sœur d'Hussein Radjabu.

nombre de ces parlementaires¹⁹ expliquent, en partie, cette fidélité dans l'épreuve.²⁰ Le fait que plusieurs de ces soutiens aient bénéficié du système prébendier mis en place par Radjabu²¹ n'est probablement pas non plus étranger à leur comportement.

Quelles qu'aient pu être leurs motivations, au final, le refus des Radjabistes d'abandonner leur chef ouvre la voie à une crise politique majeure. Leur défection fait, en effet, perdre au groupe CNDD-FDD près d'un tiers de ses membres et au président Nkurunziza sa majorité à l'Assemblée nationale.²² Pour pouvoir continuer à contrôler la chambre basse, le président doit composer avec les partis d'opposition. Or, à ce niveau, les discussions se passent mal car la présidence rejette systématiquement tout ce qui pourrait amoindrir son contrôle sur l'appareil d'Etat.

B. PARALYSIE AU PARLEMENT

Dans un premier temps, la neutralisation d'Hussein Radjabu permet une décrispation de la vie politique. En réponse à l'engagement de Jérémie Ngendakumana de mettre un terme à la dérive autoritaire du régime, le Frodebu et l'Uprona expriment leur disponibilité à discuter de leur avenir au sein du gouvernement.²³ Le 16 mars 2007, les deux partis apportent leur soutien à la direction du CNDD-FDD pour écarter de la présidence de l'Assemblée nationale une proche de Radjabu, Immaculée Nahayo, et la remplacer par Pie Ntavyohanyuma. Cette entente ne dure toutefois que quelques semaines car l'incompréhension s'installe rapidement.

Un accord est trouvé pour porter Alice Nzomukunda du CNDD-FDD au poste de première vice-présidente

de l'Assemblée nationale.²⁴ En revanche, la question du nombre de ministres et de postes dans l'administration d'Etat devant revenir à l'opposition reste sans réponse.²⁵ En l'échange de leur vote, le président Nkurunziza se dit prêt à accorder discrétionnairement quelques portefeuilles supplémentaires à des membres du Frodebu et de l'Uprona, mais il refuse de s'engager sur l'attribution de postes clairement identifiés à des personnalités choisies par les directions de ces deux mouvements.²⁶

Face à cette fermeté, le Frodebu et l'Uprona font monter la pression. A l'ouverture de la session parlementaire en juin 2007, ils bloquent l'adoption des lois en mêlant leurs voix à celles des Radjabistes ou en refusant de siéger lors des plénières afin de priver l'Assemblée du quorum nécessaire à l'examen des textes. Plusieurs membres des deux partis laissent aussi entendre qu'ils pourraient voter une motion de destitution à l'encontre du président de la République.²⁷ Mais cette stratégie d'affrontement et de pourrissement institutionnel se révèle contre-productive. Les dirigeants du CNDD-FDD perçoivent ces pressions et menaces comme des actes d'agression déloyaux et illégitimes. Confortés dans l'idée que le Frodebu et l'Uprona leur sont viscéralement hostiles et se sont ligüés avec les dissidents radjabistes pour renverser la présidence, ils se montrent encore moins disposés à négocier avec eux.

Le 13 juillet 2007, après la nomination d'un nouveau gouvernement, le président Nkurunziza annonce ainsi qu'il ajourne les discussions avec le Frodebu et l'Uprona au motif, aussitôt contesté par les intéressés,²⁸ que ces deux formations seraient désormais représentées au sein du cabinet à leur juste proportion. Critiquée de toute part, cette annonce fait monter la tension d'un cran. Le 16 juillet, une majorité de députés

¹⁹ En 2005, lors de la constitution des listes bloquées pour les élections législatives et sénatoriales, Radjabu décida, souvent en dernier ressort, de l'ordre des candidats figurant sur les listes. Il se créa ainsi un réseau de fidèles parmi les parlementaires. Entretien de Crisis Group, responsables du CNDD-FDD, Bujumbura, juillet 2007.

²⁰ Entretiens de Crisis Group, responsables du CNDD-FDD, Bujumbura, juillet 2007-février 2008.

²¹ En 2006, le marché de l'achat de 200 véhicules de parlementaires a été confié par Radjabu à une de ses proches en dehors de tout appel d'offre public. Au cours de la même année, il confia le monopole de la commercialisation du sucre à un noyau de ses fidèles dont plusieurs parlementaires. Entretiens de Crisis Group, classe politique et corps diplomatique, Bujumbura, juillet 2007.

²² Voir tableau en annexe B.

²³ Le Frodebu se dit prêt à revenir au sein du gouvernement tandis que l'Uprona, qui ne l'a jamais quitté mais se considère comme sous-représentée, propose de rediscuter son niveau de participation. Entretiens de Crisis Group, responsables du Frodebu et de l'Uprona, Bujumbura, juillet 2007.

²⁴ Après le départ de Nahayo du perchoir, le bureau ne compte plus que des hommes, ce qui est contraire aux dispositions du règlement intérieur imposant la présence des deux genres.

²⁵ Entretiens de Crisis Group, responsables du Frodebu et de l'Uprona, Bujumbura, février 2008.

²⁶ Entretiens de Crisis Group, responsables du CNDD-FDD, Bujumbura, juillet 2007.

²⁷ Les chances de mettre cette menace à exécution étaient limitées. L'article 116 de la Constitution prévoit qu'une motion de destitution à l'encontre du président de la République peut être déposée en cas de faute grave, d'abus grave ou de corruption. Pour être adoptée, la motion doit recueillir les voix des deux tiers des membres de l'Assemblée nationale et du Sénat réunis.

²⁸ Ni la direction de l'Uprona ni celle du Frodebu n'avait été consultée avant la nomination de leurs membres au sein du gouvernement. Entretiens de Crisis Group, Bujumbura, responsables du Frodebu et de l'Uprona, Bujumbura, juillet 2007.

boycotte la cérémonie de prestation de serment du nouveau gouvernement. Le 18 juillet, 60 députés²⁹ informent le président de l'Assemblée qu'ils voteront systématiquement contre la quasi-totalité des projets de lois. Chacun privilégie l'affrontement au lieu du compromis.

En août, à l'occasion d'une tournée à l'intérieur du pays, le président Nkurunziza accuse les députés de l'opposition de vouloir saboter l'action gouvernementale et les menace de représailles financières.³⁰ Enfin, le 18 août, le vice-président du Frodebu ainsi que trois députés ayant signé une lettre demandant au président Nkurunziza de reprendre le dialogue avec l'opposition³¹ sont victimes d'attaques à la grenade.³²

Refusant toujours l'esprit d'Arusha et y opposant sa légitimité électorale, le CNDD-FDD s'enferme dans une attitude de refus du compromis comme méthode de gouvernement, assortie de réflexes autoritaires. Il prétend vouloir jouir de la plénitude de son pouvoir conformément à la volonté populaire et n'accepte de faire des concessions que pour coopter des individus mais en aucun cas partager son autorité sur la prise de décision. De son côté, l'opposition trahit la solidarité gouvernementale, joue la politique du pire et prétend donner des leçons au parti majoritaire en lui imposant des défaites au Parlement. Les deux camps s'engagent ainsi dans un bras de fer dont le pays devient la victime.

C. SORTIE DE CRISE INCONSTITUTIONNELLE

Face au risque d'escalade de la violence, la société civile et la communauté internationale, restées discrètes jusque-là, se mobilisent. Déjà préoccupés par la rupture des pourparlers avec le Palipehutu-FNL,³³ les

principaux partenaires du Burundi³⁴ font pression sur le président Nkurunziza et les membres de l'opposition pour qu'ils relancent le dialogue politique interne et travaillent à la formation d'un gouvernement inclusif.

Grâce à cette mobilisation internationale, le dialogue reprend entre le CNDD-FDD et l'opposition. Le 27 septembre, le président Nkurunziza annonce avoir trouvé un accord avec le Frodebu.³⁵ Toutefois, le Frodebu refuse de briser son alliance avec l'Uprona et dément l'information, dénonçant au passage « la prise en otage du président Nkurunziza par un petit groupe d'hommes politiques et de militaires cherchant à diviser le Palipehutu-FNL et l'Uprona ». ³⁶ Cette dernière est en effet engagée dans des discussions difficiles avec la présidence puisqu'elle pose comme préalable le départ de Martin Nduwimana, premier vice-président de la République, de son poste.³⁷ Début novembre, après que le président Nkurunziza ait accepté de sacrifier son ami Nduwimana qui est remplacé par un député de l'Uprona, Yves Sahinguvu, la situation se débloque. Le 14 novembre, un nouveau gouvernement est nommé dans lequel le Frodebu et l'Uprona sont représentés conformément aux dispositions de l'article 129 de la Constitution.³⁸

Crisis Group N°131, *Burundi : conclure la paix avec les FNL*, 28 août 2007.

³⁴ Les ambassadeurs de Belgique, de France, d'Allemagne et le représentant de l'Union européenne rencontrent conjointement les protagonistes de la crise. Les ambassadeurs de Tanzanie, d'Afrique du Sud ainsi que les représentants de l'Union africaine et des Nations unies effectuent des démarches collectives similaires. En août 2007, les envoyés spéciaux pour la région des Grands Lacs de l'Union européenne et des Pays-Bas se rendent également au Burundi pour encourager une reprise du dialogue et dénouer la crise. Entretiens de Crisis Group, membres du corps diplomatique, Bujumbura, septembre 2007.

³⁵ L'accord portait sur le renforcement de la liberté de réunion des partis politiques, la lutte contre la corruption, la réintégration des administrateurs de commune démis de leur fonction en raison de leur appartenance au Frodebu et la place de ce dernier dans la haute fonction publique. Entretien Crisis Group, président du Frodebu, Bujumbura, novembre 2007.

³⁶ Propos tenus au cours d'une conférence de presse à Bujumbura, le 19 octobre 2007.

³⁷ Suite au remaniement ministériel du 13 juillet 2007, Martin Nduwimana (Uprona), jugé trop proche du CNDD-FDD a été exclu de son parti. Le président Nkurunziza refuse cependant longtemps qu'il quitte le gouvernement car Nduwimana est devenu son ami et il serait très apprécié des généraux influents du CNDD-FDD. Entretiens de Crisis Group, membres de la classe politique, Bujumbura, février 2008.

³⁸ L'Uprona obtient les postes de ministre de la Santé publique et de la lutte contre le Sida, (Dr Emmanuel Gikoro), de ministre des Transports, Postes et Télécommunications

²⁹ 23 députés du Frodebu, dix-neuf députés acquis à Radjabu, quinze députés de l'Uprona et trois députés du CNDD de Léonard Nyangoma.

³⁰ A la suite, plusieurs gouverneurs de provinces lancent une campagne de dénigrement contre les députés de l'opposition. Le 10 août 2008, le journal du CNDD-FDD, l'hebdomadaire *Intumwa*, accuse les députés qui n'ont pas voté le dernier projet de loi d'être des mercenaires. Il publie leurs photos, le nom de leurs parents et celui de leur commune d'origine, comme s'il souhaitait les livrer à la vindicte populaire.

³¹ La lettre signée par 67 parlementaires avait été adressée au président le 16 août 2007.

³² Pasteur Mpawenayo, Jean-Marie Nduwabike et Nephtali Ndikumana.

³³ Le 23 juillet 2007, la délégation du Palipehutu-FNL siégeant au sein du Mécanisme conjoint de vérification et de suivi du cessez-le-feu (MCVS) a quitté précipitamment la capitale pour rejoindre le maquis. Voir le Rapport Afrique de

Unanimement saluée, la nomination de ce gouvernement inclusif n'offre cependant qu'un répit de courte durée. En effet, des conflits de compétence surgissent entre ministres Frodebu ou Uprona et ministres CNDD-FDD, notamment dans les situations où ils se partagent les prérogatives au sein des portefeuilles dotés de vice-ministres. En l'absence de décret d'attribution délimitant les champs de compétence respectifs des uns et des autres, les vice-ministres fidèles au président Nkurunziza court-circuitent les ministres de l'opposition dans la gestion des dossiers. Comme, de surcroît, les discussions portant sur la nomination dans la haute fonction publique du Frodebu et Uprona³⁹ sont régulièrement reportées, ces deux partis en concluent qu'ils ont été dupés, et des tensions réapparaissent à l'Assemblée dès le mois de décembre.

Le premier sujet de discorde concerne les nominations dans la haute administration, pour lesquelles une majorité des deux tiers des voix au Sénat est nécessaire.⁴⁰ En l'absence de concertation préalable avec la présidence, le Frodebu et l'Uprona votent contre plusieurs des candidats proposés par Nkurunziza.⁴¹ Le second sujet de désaccord concerne la gestion des négociations avec le Palipehutu-FNL. Le Frodebu, l'Uprona, le CNDD et les Radjabistes reprochent à la présidence

(Philippe Njoni) et de vice-ministre chargé de la lutte contre le Sida, (Spès Baransaka). Le Frodebu récupère les portefeuilles de l'Agriculture et de l'Élevage, (Ferdinand Nderagakura), du Commerce, de l'Industrie et du Tourisme, (Euphrasie Bigirimana), de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et des Travaux publics, (Anatole Kanyenkiko), de l'Intégration régionale et des Affaires de la Communauté est-africaine, (Vénérand Bakevyumusaya), ainsi que les postes de vice-ministre chargé de l'Enseignement de base et secondaire (Ernest Mberamiheto) et vice-ministre chargé des Droits de la Personne humaine et du genre (Rose Nduwayo). « Le nouveau gouvernement du Burundi comprend 19 ministres et 7 vice-ministres » [http://www.burundi-quotidien.com/du 15 novembre 2007](http://www.burundi-quotidien.com/du_15_novembre_2007) (RTNB).

³⁹ Le CNDD-FDD avait demandé à ce que ces questions soient traitées après la mise en place du nouveau gouvernement. Entretien Crisis Group, président du Frodebu, Bujumbura, novembre 2007.

⁴⁰ Voir l'article 187 de la Constitution.

⁴¹ Parmi les candidats recalés, on trouve l'ancien directeur de cabinet civil du président, Martin Mbazumutima, mis en cause dans l'affaire dite du Falcon 50. Selon le rapport d'audit réalisé sur le sujet, l'avion présidentiel, un Falcon 50, avait été vendu à la moitié de sa valeur en juin 2006 à une société basée à Dubaï au terme d'une procédure irrégulière et litigieuse. Le manque à gagner pour l'Etat burundais est estimé à 3,7 millions de dollars. Projet P078627, audit d'un contrat de cession d'actif intervenu entre le gouvernement et une partie privée, rapport préliminaire, le 2 janvier 2007. Rapport disponible sur la page d'accueil du site www.burundirealite.org.

et à la facilitation sud-africaine de ne pas en faire assez pour relancer les discussions avec Agathon Rwasa, le leader du mouvement. Avec certains membres du CNDD-FDD et l'appui de la première vice-présidente de l'Assemblée Alice Nzomukunda, qui assure exceptionnellement l'intérim au perchoir fin 2007, ils réclament la création d'une commission parlementaire ad hoc sur le sujet et demandent d'auditionner plusieurs ministres.

Inquiets de voir le Parlement s'émanciper ainsi de la tutelle de l'exécutif, la présidence et le CNDD-FDD réagissent vigoureusement en cherchant à écarter Alice Nzomukunda du bureau de l'Assemblée.⁴² Le 26 janvier, elle est exclue du CNDD-FDD à l'occasion d'un congrès extraordinaire organisé à Muyinga. Le CNDD-FDD fait ensuite pression sur les autres groupes pour qu'ils prennent acte de cette décision et entérinent le départ de Nzomukunda du bureau de l'Assemblée. Cette affaire est perçue par l'opposition comme la manifestation des tentations autoritaires du CNDD-FDD, si bien que le Frodebu, l'Uprona et les Radjabistes refusent d'obtempérer.⁴³

Une nouvelle crise parlementaire s'ouvre et le Frodebu et l'Uprona décident de boycotter les travaux en plénière tant que le cas de Nzomukunda n'aura pas été inscrit à l'ordre du jour. Pour les deux partis d'opposition, il ne s'agit pas tant de défendre Nzomukunda que de mettre la pression sur le président afin qu'il les associe davantage à la prise de décision au sein du cabinet et leur accorde les postes dans la haute fonction publique, promis cinq mois plus tôt.⁴⁴

⁴² Le bureau est notamment compétent « pour présider aux délibérations de l'Assemblée nationale et pour organiser et diriger tous les services dans les conditions déterminées par le présent règlement » (article 25 alinéa 1 du règlement d'ordre intérieur de l'Assemblée nationale) et déterminer « l'organisation et le fonctionnement des services de l'Assemblée » (article 26 du même règlement).

⁴³ Le Frodebu et l'Uprona refusent qu'une mesure interne à un parti politique puisse s'imposer à l'ensemble de l'Assemblée alors que Nzomukunda a été nommée suite à une négociation entre partis politiques et un vote des députés en plénière. En cherchant à faire passer en force l'éviction de Nzomukunda alors même que le quorum nécessaire n'était pas réuni au sein du bureau, le CNDD-FDD rend l'opposition encore plus méfiante. Entretiens de Crisis Group, parlementaires, Bujumbura, juin 2008.

⁴⁴ Le Frodebu entend notamment avoir des représentants parmi le groupe de députés appelés à siéger au Parlement régional de la Communauté est-africaine (EAC), une organisation à laquelle le Burundi a adhéré en 2007. Le Frodebu compte aussi faire partir Didace Kiganaha de son poste de deuxième vice-président du bureau de l'Assemblée nationale car il l'estime désormais trop proche du CNDD-FDD. Entre-

L'heure n'est pourtant guère propice à ce type de négociations. Des médias locaux affirment en effet que des dissidents du Palipehutu-FNL seraient utilisés pour éliminer physiquement des membres du Parlement, de la société civile et des médias réputés favorables à une reprise des négociations avec le mouvement rebelle. Même si elles ne sont pas confirmées, ces informations sont prises très au sérieux car des responsables locaux de l'opposition ont été assassinés début 2008 et plusieurs de ces dissidents n'ont manifestement aucun lien récent avec la rébellion.⁴⁵

Le 22 février, 46 députés et sénateurs adressent une lettre au Secrétaire général des Nations unies accusant les autorités de vouloir les faire assassiner et lui demandant d'assurer leur protection.⁴⁶ Le CNDD-FDD réagit en essayant de susciter des divisions au sein de son opposition. Lors d'une séance plénière de l'Assemblée nationale convoquée le 5 mars, neuf députés du Frodebu emmenés par Jean Minani⁴⁷ suspendent leur participation de ce groupe parlementaire, privant alors ce parti du nombre minimal de sièges requis pour pouvoir disposer d'un groupe et de représentants au sein du bureau de l'Assemblée.⁴⁸ Le 8

mars, la tension monte encore un peu plus lorsque les domiciles de plusieurs opposants sont ciblés par des attaques à la grenade.⁴⁹

Grâce à la médiation internationale et à l'appui de l'Union interparlementaire,⁵⁰ le calme revient progressivement et le Frodebu, l'Uprona et le CNDD-FDD reprennent les négociations. Fin avril, un accord sur la question de la composition du bureau de l'Assemblée⁵¹ est trouvé. Toutefois, le président de l'Assemblée diffère à plusieurs reprises la convocation de la plénière censée entériner l'accord, si bien que la session parlementaire se termine sans que la crise n'ait été officiellement réglée. En réalité, le CNDD-FDD cherche à gagner du temps afin de trouver une solution alternative qui puisse le libérer totalement de la nécessité de négocier avec le Frodebu et l'Uprona.

Fort des bonnes dispositions de la Cour constitutionnelle en sa faveur,⁵² le président du CNDD-FDD écrit au président de l'Assemblée pour lui demander de saisir la Cour. Le 30 mai, une requête lui est adressée afin qu'elle se prononce sur le caractère inconstitutionnel de la présence à l'Assemblée des députés exclus du CNDD-FDD. En un temps record, la Cour

tien Crisis Group, responsables du Frodebu, Bujumbura, juin 2008.

⁴⁵ La grande majorité de ces dissidents sont des paysans et des chômeurs, voire des élèves de l'école primaire et secondaire attirés par les \$600 offerts comme allocation de démobilisation. Entretiens de Crisis Group, Bujumbura, février 2008.

⁴⁶ Les parlementaires affirment que le pouvoir a fixé une liste noire de 350 personnes à abattre, parmi lesquelles des parlementaires de l'opposition et des responsables de partis politiques et des organisations de la société civile. Voir lettre de 46 députés au Secrétaire général des Nations unies, disponible sur <http://burundi.news.free.fr/> rubrique actualités, 29 février 2008.

⁴⁷ Jean Minani a été ministre de la Santé publique dans le gouvernement du président Ndadaye issu des élections de 1993. En octobre 1994, il quitte le gouvernement, devient le président du Frodebu en 1995 puis part en exil après le coup d'Etat de juillet 1996. Président du Frodebu jusqu'en 2005, il conduit les négociations d'Arusha pour le compte de son parti et préside l'Assemblée nationale à partir de novembre 2001. Après avoir mené la campagne du Frodebu en 2005, il est tenu responsable de la défaite et se tient en retrait du mouvement, adoptant une ligne plus conciliatrice vis-à-vis du CNDD-FDD que celle défendue par la direction du Frodebu. En juin 2008, après son départ du Frodebu, Minani a fondé son propre parti, le Frodebu Nyakuri (le véritable Frodebu). Entretiens de Crisis Group, Jean Minani, Bujumbura, juin 2008.

⁴⁸ Selon le règlement d'ordre intérieur de l'Assemblée nationale, 24 députés sont nécessaires pour pouvoir disposer d'un groupe et prétendre à une place au sein du bureau. Or, après la défection des « Minanistes », le groupe parlementaire du

Frodebu ne compte plus que seize députés. Entretiens Crisis Group, députés, Bujumbura, juin 2008.

⁴⁹ Il s'agit d'Alice Nzomukunda, de l'ancien directeur de campagne du CNDD-FDD Mathias Basabose, de l'ancien secrétaire général du CNDD-FDD Pasteur Mpawenayo et de la sénatrice Zaituni Radjabu. « Burundi: enquêter sur les attaques contre des opposants », Human Rights Watch, 12 mars 2008, disponible sur http://hrw.org/french/docs/2008/03/12/burund18273_txt.htm.

⁵⁰ Fondée en 1989, l'Union interparlementaire est l'Organisation des Parlements des Etats souverains. Elle encourage notamment « les contacts, la coordination et l'échange d'expériences entre les parlements et les parlementaires de tous pays ». Voir www.ipu.org/french/home.htm.

⁵¹ Le second vice-président de l'Assemblée nationale Didace Kiganahe ayant été exclu du Frodebu le 24 mars 2008, une décision rendue publique le 26 mars, la direction du Frodebu exige son remplacement. Certains députés CNDD-FDD font observer que le Frodebu n'ayant plus de groupe parlementaire, il n'a plus droit à être représenté au sein du bureau. Le président de l'Assemblée s'oppose au départ de Kiganahe car ce dernier est très apprécié de la direction du CNDD-FDD. Par ailleurs, au cas où il serait évincé, le CNDD-FDD serait le seul parti représenté au bureau, ce qui est contraire aux dispositions du règlement intérieur. Entretiens Crisis Group, députés et membres de la classe politique, Bujumbura, juin 2008.

⁵² Comme le prévoyait la Constitution dans son article 226, les trois juges nommés avant l'entrée en vigueur de la Constitution ont été remplacés en avril 2008 par des personnalités proches du CNDD-FDD. Entretiens de Crisis Group, députés et membres de la classe politique, Bujumbura, juin 2008.

rend sa décision le 5 juin et autorise le CNDD-FDD à remplacer ses 22 députés dissidents par des éléments fidèles à la direction.⁵³ Avec l'appui des deux députés du Mouvement pour la réhabilitation du citoyen (MRC) et des neuf députés minanistes, le CNDD-FDD retrouve alors une majorité des deux tiers à l'Assemblée et rompt aussitôt les discussions avec le Frodebu et l'Uprona.

Pour le CNDD-FDD, cet ultime coup de théâtre constitue l'épilogue espéré d'une crise politique qui n'avait que trop duré. Pourtant, et malgré sa victoire incontestable dans le bras de fer avec le Palipehutu-FNL, la situation reste précaire et les méthodes utilisées pour résoudre la crise risquent de compliquer la préparation d'élections libres et démocratiques en 2010.

D. VICTOIRE POLITIQUE AMBIGUE CONTRE LE PALIPEHUTU-FNL

Le départ de Bujumbura, à la fin du mois de juillet 2007, de la délégation du Palipehutu-FNL mit en évidence la difficulté de faire progresser les discussions en vue de la mise en œuvre du cessez-le-feu dans un contexte de crise politique. Observant l'instabilité politique, le mouvement rebelle préféra se retirer, dans l'espoir de gagner du temps, bénéficier de la crise au Parlement et pouvoir interférer dans la campagne électorale des élections de 2010. Cette stratégie mène cependant à un nouvel affrontement que la rébellion va finalement perdre.

Dès septembre 2007, un mouvement de désertion commence à s'observer dans les rangs des FNL, provoquant des affrontements internes à la rébellion. Les accrochages se multiplient à l'initiative des combattants du chef rebelle Agathon Rwaswa pour empêcher

et dissuader les désertions.⁵⁴ Le mouvement rebelle accuse le patron du Service national de renseignement, le général Adolphe Nshimirimana, le chef d'état-major adjoint de la Force de défense nationale, le général Godefroy Niyombare, et le ministre de l'Intérieur et de la Sécurité publique, le général Evariste Ndayishimiye,⁵⁵ d'être les artisans de cette nouvelle dissension interne dont l'objectif serait de faire implorer le mouvement rebelle, dans un contexte où les pourparlers avec le gouvernement du Burundi sont toujours suspendus. Le Palipehutu-FNL conditionne en effet la reprise des pourparlers avec le gouvernement par le remplacement du facilitateur, le ministre sud-africain Charles Nqakula.

Au cours du mois d'octobre, le mouvement de présumés dissidents FNL vers les sites de cantonnement s'amplifie.⁵⁶ S'il est évident que des combattants, essentiellement des recrues tardives, ont quitté les rangs des FNL pour rejoindre les sites aménagés pour les présumés dissidents, la plupart de ceux-ci sont également de pauvres paysans, des désœuvrés, des chômeurs et des élèves venus rejoindre ces camps dans l'espoir de bénéficier de l'allocation de réinsertion.⁵⁷ Simultanément, les pressions de Rwaswa contre ce mouvement de désertion s'accroissent. Au cours du même mois d'octobre, trois responsables des dissidents des FNL sont assassinés et un quatrième blessé au cours d'une embuscade opérée en pleine ville alors qu'ils venaient de tenir une réunion à Bujumbura.⁵⁸

⁵³ Pour une analyse détaillée de l'arrêt, lire « Pouvoir et droit au Burundi : un commentaire [principalement] juridique sur l'arrêt du 5 juin 2008 de la Cour Constitutionnelle dans l'affaire RCCB 21 » du chercheur belge Stef Vandeginste, publié sur les sites tutsi.org (www.tutsi.org/stef.pdf) et burundirealite (www.burundirealite.org/news_view.cfm?ID=2514&LANG=F). Dans la version initiale du projet de Constitution présenté en septembre 2004, l'article 149 disposait que « Tout député ou sénateur qui, au cours de la législature, change de parti politique, perd automatiquement son siège et est remplacé par son suppléant. Le vote des députés et des sénateurs est personnel ». Or lors des discussions ultérieures, l'article 149 fut amendé à la demande du CNDD-FDD de façon à permettre justement aux députés qui changent de parti de pouvoir conserver leur siège. Entretiens de Crisis Group, députés et anciens responsables, Bujumbura, juin 2008.

⁵⁴ Début septembre 2007, des combattants des FNL attaquent un groupe de dissidents qui s'était installé, avec l'aval des autorités, dans un quartier périphérique de Bujumbura faisant une vingtaine de morts dans le camp des dissidents. Dans la nuit du 25 au 26 septembre, les FNL bombardent au mortier 60mm le principal site de regroupement des dissidents situé à Rugazi en province Bubanza faisant officiellement deux tués et dix blessés. En octobre, les FNL attaquent de nouveau un camp regroupant des dissidents présumés de leur mouvement à Gakungwe dans la province de Bujumbura rural. Le bilan officiel de cette attaque fait état de onze morts dont neuf dissidents et deux combattants FNL, mais des sources indépendantes estiment qu'il devrait être beaucoup plus élevé au sein des présumés dissidents. Entretiens de Crisis Group, corps diplomatique, Bujumbura, juin 2008.

⁵⁵ Les trois généraux mentionnés proviennent tous du CNDD-FDD, ce qui contribue à alimenter l'hypothèse d'une opération montée par le parti au pouvoir. Entretiens de Crisis Group, corps diplomatique, Bujumbura, février et juin 2008.

⁵⁶ Au cours de ce mois, le nombre de dissidents de la rébellion serait passé à environ 1500 combattants selon le gouvernement.

⁵⁷ Entretiens Crisis Group, diplomates, Bujumbura, février et juin 2008.

⁵⁸ Cette opération, que la plupart des observateurs attribuent aux FNL, semblait viser en particulier le commandant de ba-

Sur le terrain, les accrochages se multiplient également entre forces gouvernementales et FNL. Les arrestations de présumés militants et sympathisants du mouvement rebelle augmentent tandis que ce dernier procède à des enlèvements de responsables administratifs provinciaux. Le gouvernement mobilise également la sous-région. Lors d'une réunion de l'Union africaine à Addis Abeba le 5 décembre 2007, à laquelle participent les chefs d'Etat de même que la secrétaire d'Etat américaine Condoleezza Rice, le mécanisme de coopération régionale facilité par les Etats-Unis, appelé « Tripartite plus », décide de mettre en œuvre des sanctions⁵⁹ à l'encontre de la rébellion, si celle-ci n'a pas rejoint le Mécanisme conjoint de vérification et de suivi du cessez-le-feu (MCVS) d'ici le 31 décembre.

La manière forte ne reçoit pas cependant l'adhésion nationale. Peu après la réunion d'Addis Abeba, au cours d'une séance de questions orales au premier vice-président de la République à l'Assemblée nationale, les députés d'opposition mettent en garde le gouvernement contre l'application de ces sanctions, dénoncent les manœuvres visant à déstabiliser la rébellion et demandent à ce que la facilitation soit remplacée, l'accusant notamment d'être partisane et d'avoir menti devant le Conseil de sécurité des Nations unies à propos des présumés dissidents.⁶⁰ La classe

taillon Nestor Banzubaze, dit Banes, la seule personne qui en est sortie blessée. Cet ancien officier des FDD a intégré la Force de défense nationale (FDN) à la faveur de l'intégration des mouvements rebelles dans ce corps, puis l'a déserté pour rejoindre les FNL au courant de l'année 2005. Il venait de quitter les rangs de la rébellion avec plusieurs dizaines de combattants et était intervenu plusieurs fois sur les ondes des radios locales pour expliquer qu'il entendait mettre en application l'accord de cessez-le-feu du 7 septembre 2006. Selon diverses sources, Banes menait des négociations avec certains autres responsables de ces présumés dissidents pour prendre la tête de ce mouvement et servir d'interlocuteur éventuel au gouvernement pour la mise en œuvre de l'accord de cessez-le-feu.

⁵⁹ Refus de séjour et de circulation sur les territoires des Etats membres de la « Tripartite plus » un (Burundi, RDC, Rwanda et Ouganda) ; mise en œuvre de tous les moyens possibles pour tarir toutes les sources d'approvisionnement en armes, en munitions et en ressources financières ; déni de refuge ; gel des comptes et des avoirs de son leadership ; refus de visas et interdiction d'accès aux médias ; réactivation de la liste des dirigeants de ce mouvement au titre des personnes les plus recherchées suivi de leur arrestation et extradition. « Addis Abeba: conclusions de la conférence de commission mixte Tripartite plus un », disponible sur www.burundi.gov.bi/spip.php?article489.

⁶⁰ Dès le lendemain de cette séance, le président du groupe parlementaire CNDD-FDD récuse le fait que l'Assemblée nationale ait rejeté la facilitation alors que plusieurs députés de son parti avaient été très critiques à son endroit. Le

politique, à l'exception notable du CNDD-FDD, la société civile et une grande partie de l'opinion publique souhaitent la reprise et la conclusion des négociations avec le Palipehutu-FNL.

Les pressions relancent cependant le processus. Les 4 et 5 février 2008 à Dar Es Salaam, la facilitation rencontre finalement une délégation du Palipehutu-FNL dirigée par son président, Agathon Rwasa. Cette rencontre donne lieu à quelques avancées. Le mouvement rebelle ne récuse plus la partie sud-africaine et promet de revenir au sein du MCVS. Elle aboutit en outre à la proposition de certaines recommandations sur la création d'un directoire politique chargé d'appuyer la facilitation, le principe de l'octroi d'une immunité aux combattants et au leadership du Palipehutu-FNL, et la libération des combattants et militants du Palipehutu-FNL. Elle discute également de mesures particulières qui pourraient être prises pour assurer la sécurité de la délégation du mouvement rebelle.

Les 22 et 23 février, la facilitation rencontre à Cape Town les envoyés spéciaux et représentants des principaux pays et organisations multilatérales impliqués par le processus de paix au Burundi. Cette réunion décide de la composition du directoire politique destiné à soutenir l'application des accords, et des missions précises à lui assigner.⁶¹

Au cours du mois de mars, des discussions s'engagent entre le Palipehutu-FNL, la facilitation et le directoire politique à Dar Es Salaam. Ces pourparlers portent

CNDD-FDD s'opposera par la suite à toute initiative parlementaire dans le sens de l'appui du processus de paix avec le mouvement rebelle. Entretiens de Crisis Group, députés, Bujumbura, février 2008.

⁶¹ Composé d'un représentant du facilitateur, du représentant de l'Union africaine au Burundi, du représentant exécutif du Secrétaire général des Nations unies au Burundi, d'un représentant de l'Union européenne d'un représentant du gouvernement et du Palipehutu-FNL et des ambassadeurs de l'Ouganda, de la Tanzanie et de l'Afrique du Sud au Burundi, ce directoire doit venir en appui de la facilitation mais n'a pas mandat de servir de nouveau forum pour engager des négociations, notamment sur les nouvelles revendications du mouvement rebelle. La réunion décide aussi de ne pas accepter les propositions du Palipehutu-FNL allant dans le sens d'une remise en cause de dispositions de la Constitution et des lois en vigueur au Burundi et des principes démocratiques, tout en plaidant en faveur de l'entrée du mouvement rebelle dans les institutions. La réunion recommande que la question des dissidents FNL soit traitée au niveau du gouvernement, la communauté internationale s'engageant à appuyer financièrement le processus de désarmement, la démobilisation et la réintégration de ceux d'entre eux qui seraient reconnus être d'anciens combattants. Entretiens de Crisis Group, diplomates, juin 2008.

notamment sur le retour du mouvement rebelle au sein du MCVS et l'installation à Bujumbura de Rwaswa. Si le Palipehutu-FNL accepte le principe de son retour à Bujumbura d'ici le mois d'avril, il demande que soit d'abord votée, au niveau du Parlement, une loi attribuant à ses membres l'immunité provisoire pour les crimes commis pendant la guerre mentionnant explicitement le nom du Palipehutu-FNL.

Un compromis est rapidement trouvé sur la question de la sécurité de la délégation rebelle à Bujumbura, mais le mouvement rebelle n'obtient pas de réponse favorable sur l'octroi d'une immunité provisoire à ses membres. Une loi a déjà été votée en fin d'année 2006 mais elle mentionne en lieu et date du Palipehutu-FNL « le mouvement signataire de l'accord de cessez-le-feu du 7 septembre ». ⁶² Le gouvernement justifie son refus en arguant que le président a déjà signé une telle loi. Il fait aussi remarquer que le nom du mouvement rebelle est contraire à la Constitution et à la loi sur les partis politiques.

Dans un contexte où les militants du mouvement rebelle sont encore continuellement l'objet d'arrestations et de sévices divers de la part des forces de l'ordre, cette préoccupation du Palipehutu-FNL n'est pas dénuée de fondement. Mais sa véritable motivation, comme le gouvernement l'a compris, est d'imposer de facto la reconnaissance de sa dénomination lors de son agrément comme parti politique. Le mouvement rebelle considère l'acceptation politique et légale de son appellation actuelle comme un enjeu important en raison du symbole qu'il incarne, selon lui, pour une grande partie de la majorité hutu, son électorat potentiel. Au cours des mois de mars et début avril, tout en acceptant le principe de son retour au MCVS, le mouvement rebelle revient constamment sur le problème de l'octroi de cette immunité provisoire en faisant de celui-ci implicitement une condition de son retour. ⁶³

Parallèlement, le mouvement rebelle tente de renforcer ses positions politiques par l'action militaire. Dès le 15 avril, d'importants mouvements FNL sont signalés autour de la capitale tandis que les Forces gouvernementales renforcent leurs positions. Dans la nuit du 16 au 17 avril, les FNL déclenchent une attaque de large envergure sur plusieurs points de la capitale et

différentes localités de l'intérieur du pays. Au-delà de la problématique de l'immunité provisoire, la reprise des hostilités vise ni plus ni moins à imposer un nouvel agenda de discussions ⁶⁴ et donc à amener le gouvernement, la facilitation et le directoire politique à accepter de véritables négociations sur le partage du pouvoir. ⁶⁵

Le mouvement rebelle subit néanmoins de sérieux revers militaires et signe, presque au bord de la déroute, une nouvelle déclaration de cessation des hostilités le 26 mai. Rwaswa est contraint par la région, la Tanzanie en particulier, de regagner le pays pour reprendre les discussions avec la partie gouvernementale. Le 30 mai, il rentre à Bujumbura, accueilli par des milliers de sympathisants. Le 11 juin, l'accord de Magaliesburg est signé en Afrique du Sud. Le Palipehutu-FNL et le gouvernement s'engagent à régler dorénavant leurs différends par le dialogue, et s'entendent pour la reconnaissance du mouvement rebelle comme parti politique et pour l'intégration de ses combattants dans les forces gouvernementales.

Les divergences de vues importantes sur les questions de fond telles que le partage du pouvoir politique et militaire et la mise en application de l'accord de cessez-le-feu subsistent, mais le gouvernement a gagné son bras de fer avec le mouvement rebelle. Après maintes tergiversations, les FNL commencent le processus de cantonnement de leurs combattants le 21 juillet. Le faible armement dont ceux-ci disposent laisse cependant planer des doutes sur la volonté réelle du mouvement rebelle de désarmer sans avoir de gages solides sur la satisfaction de ses principales revendications et contribue lui aussi à hypothéquer la

⁶² A la suite de cette loi, le président de la République a cependant signé deux décrets différents, l'un portant sur l'immunité provisoire au mouvement signataire de l'accord du 7 septembre et l'autre parlant du Palipehutu-FNL, mais ce dernier décret n'a jamais été entériné par le Parlement.

⁶³ Interviews radio accordées par le porte-parole du Palipehutu-FNL sur les radios Isanganiro, RPA et Bonesha FM+ au cours des mois de mars et avril 2008.

⁶⁴ Lire à ce sujet le communiqué de presse du Palipehutu-FNL du 21 avril 2008. 2^{ème} communiqué du Palipehutu-FNL, disponible sur <http://burundi.news.free.fr/>, rubrique actualités du 25 avril 2008.

⁶⁵ Dans une interview datée du mois de mai 2008, Agathon Rwaswa affirme : « nous avons deux accords avec le gouvernement, lesquels accords demeurent inapplicables tant qu'ils ne seront pas approfondis et détaillés aux fins d'être réalistes et pratiques. La première préoccupation est donc de déduire desdits accords un accord politique et un accord technique des forces. Il s'avère aussi important que la constitution soit révisée ainsi que bien d'autres lois qui sont de nature à discriminer l'une l'autre personne morale ou physique afin d'éviter que les lois biaisées n'alimentent de nouvelles crises dans l'avenir. A propos des institutions, je juge que c'est notre droit d'en faire partie pour que nous puissions nous aussi nous préparer sérieusement aux prochaines élections, car la situation actuelle réclame en réalité une transition ». Interview de Rwaswa, chef du Palipehutu-FNL, <http://burundi.news.free.fr/>, rubrique actualités, 30 avril 2008.

stabilité politique du pays à l'approche des échéances électorales de 2010.

Le 18 août pour la première fois depuis son retour à Bujumbura, Agathon Rwaswa a rencontré le président Nkurunziza. Au cours de cette réunion, ils se sont notamment convenus de se rencontrer deux fois par semaine pour discuter des questions sur lesquels il y aurait des malentendus et de créer deux équipes qui travailleront sur la gestion des éventuels problèmes mais n'ont pas encore abordé les questions de fond⁶⁶. Le Palipehutu-FNL joue la surenchère et exige le 15 août, par voie de communiqué de presse, le partage du pouvoir sur le principe d'égalité dans tous les aspects de la vie nationale, exigeant entre autres une des deux vice-présidences, treize des 26 ministères, la tête des corps de défense et de sécurité et neuf des dix-sept postes de gouverneurs de province.

Que ce soit pour le règlement de la crise parlementaire ou la gestion du dossier FNL, la méthode CNDD-FDD pose problème et comporte des risques majeurs pour l'avenir du pays. L'utilisation de la force, des menaces ou des pressions au détriment d'une véritable recherche de compromis ne parvient jamais à régler les différends et entretient les volontés de revanches des opposants, armés ou non-armés. Un tel climat de défiance dans le contexte toujours fragile du Burundi est dangereux pour les deux années à venir et pour la tenue des nouveaux scrutins, qui ne bénéficieront plus de la présence d'une force de maintien de la paix ou de la bonne volonté générale de sortir le pays du conflit. La restauration du dialogue politique comme méthode privilégiée de gestion du pays est incontournable si le CNDD-FDD entend réussir la consolidation de la paix dans le pays.

III. RESTAURER LE DIALOGUE POLITIQUE ET PREPARER LES ELECTIONS

La violation de la Constitution, validée par la Cour constitutionnelle, a permis de mettre un terme à la paralysie du Parlement, au moins provisoirement, mais il s'agit d'un dangereux précédent susceptible d'affecter la stabilité du pays à moyen terme. En effet, le dialogue entre les partis est désormais rompu et l'autorité de la loi fondamentale est désormais atteinte alors même que des risques de radicalisation du pouvoir comme de l'opposition existent, que le Palipehutu-FNL n'est toujours pas intégré à la vie politique

⁶⁶ Interview du porte-parole du PALIPEHUTU-FNL sur la radio Isanganiro au cours du journal de la soirée du 18 août.

et que l'unité des corps de défense et de sécurité reste fragile. A deux ans des prochaines élections générales, le risque de voir des débordements violents, et de compromettre l'organisation et la sincérité du scrutin ne peut être exclu.

A. RECHERCHE D'UN POUVOIR SANS PARTAGE

Du fait de l'expulsion des 22 dissidents de l'Assemblée et de l'appui des neuf députés Frodebu proches de Jean Minani, la coalition présidentielle dispose à nouveau de la majorité des deux tiers nécessaire pour faire voter les lois. Tout en reconnaissant avoir pris des libertés avec la loi fondamentale et floué le Frodebu et l'Uprona, le CNDD-FDD pense avoir choisi, sur les conseils d'un expert de l'Union interparlementaire, la moins mauvaise solution et réglé définitivement la crise politique interne.⁶⁷ Il est pourtant difficile, sauf à confondre les intérêts du CNDD-FDD avec ceux du Burundi, de souscrire à un tel optimisme. Le CNDD-FDD semble surtout se préparer à la campagne électorale en dominant sans partage l'ensemble des instruments du pouvoir, et en réduisant à l'avance à néant toute forme d'opposition organisée.

1. Pression sur les contre-pouvoirs

Le CNDD-FDD ne peut retrouver durablement sa majorité que si l'arrêt de la Cour constitutionnelle ne fait pas jurisprudence, mais reste une décision d'opportunité consacrant la subordination de la Cour vis-à-vis de la présidence. En effet, l'arrêt du 5 juin devrait logiquement amener les neuf députés minanistes exclus du Frodebu et ceux ayant rejoint le CNDD-FDD au début de la législature à quitter l'Assemblée, ce qui priverait le CNDD-FDD de sa majorité des deux tiers.⁶⁸ Pour justifier le fait que le président de l'Assemblée n'ait pas transmis à la Cour la demande déposée en ce sens par la direction du Frodebu, le CNDD-FDD avance que l'arrêt du 5 juin ne concerne que les Radjabistes car ces derniers méritaient d'être « punis »⁶⁹ pour avoir défié et insulté le pouvoir.

⁶⁷ Entretien de Crisis Group, porte-parole du CNDD-FDD Onésime Nduwimana, Bujumbura, juin 2008.

⁶⁸ Le président du Frodebu, Léonce Ngendakumana, a transmis une demande en ce sens au président de l'Assemblée nationale le 9 juin. Entretien de Crisis Group, président du Frodebu, Bujumbura, juin 2008.

⁶⁹ Suite à l'arrêt rendu le 5 juin par la Cour constitutionnelle, les 22 députés exclus de l'Assemblée se sont vus confisquer leurs voitures et leurs passeports diplomatiques. Le pouvoir avait également demandé le gel de leurs comptes en banque

En revanche, l'arrêt ne saurait s'appliquer aux Minanistes, ceux-ci ayant eu un comportement exemplaire en appelant la direction de leur parti à cesser le boycott des séances plénières de l'Assemblée.⁷⁰ Faute d'arguments juridiquement plus solides, le CNDD-FDD ajoute qu'au cas où le Frodebu s'entêterait à obtenir le départ des Minanistes de l'Assemblée, il pourrait demander à la Cour de constater que la quasi-totalité des députés du Frodebu et de l'Uprona doivent être démis de leur mandat en raison d'un trop grand nombre d'absences injustifiées en séances plénières.⁷¹

En réalité, tout ceci illustre une volonté qui grandit au sein du parti au pouvoir de gouverner sans partage et à l'occasion, sans même préserver les apparences de l'Etat de droit. La mise sous tutelle de la Cour constitutionnelle n'est pas un acte isolé mais s'intègre dans une stratégie visant l'ensemble des contre-pouvoirs de l'exécutif. Plusieurs leaders syndicaux ont ainsi été récemment renvoyés ou frappés par des sanctions disciplinaires et les forces de l'ordre utilisées pour faire cesser les mouvements de grève. Les partis politiques déjà établis voient leur liberté de réunion remise en cause tandis que leurs militants sont intimidés, en particulier à l'intérieur du pays.⁷²

Certains partis d'opposition récemment constitués peinent à obtenir leur accréditation pour des raisons souvent douteuses⁷³ et font l'objet d'une surveillance

mais les établissements bancaires ont refusé d'obtempérer. Entretien de Crisis Group, députés, Bujumbura, juin 2008.

⁷⁰ Pour le porte-parole du CNDD-FDD, l'ultime provocation fut l'apparition dans l'hémicycle, à l'occasion de la rentrée parlementaire de juin 2008, des députés radjabistes en costume de prisonniers. Ces derniers souhaitaient dénoncer la condamnation le 3 avril 2008 d'Hussein Radjabu à treize années de prison. Entretien de Crisis Group, Onésime Nduwimana, porte-parole du CNDD-FDD, Bujumbura, juin 2008.

⁷¹ Selon le CNDD-FDD, l'idée de recourir à une telle mesure avait déjà été discutée avant l'expulsion des 22 députés. Comme elle risquait d'aboutir à l'exclusion de la quasi-totalité des députés du Frodebu et de l'Uprona, les stratèges du CNDD-FDD avaient reculé de peur d'être accusés de vouloir liquider l'opposition et de chercher à rétablir un régime de parti unique. Entretien de Crisis Group, Onésime Nduwimana, porte-parole du CNDD-FDD, Bujumbura, juin 2008.

⁷² Les médias locaux se font régulièrement l'écho des menaces et des pressions diverses que subissent les responsables et militants du Frodebu et de l'Uprona sur le terrain. Le 4 juillet 2008, Pasteur Mpawenayo, le président du groupe radjabiste des Parlementaires épris de la justice, a été arrêté et incarcéré. Le 14 juillet, Gérard Nkurunziza, un ancien député du CNDD-FDD, a lui aussi été arrêté, www.ligue-iteka.africa-web.org/article.php3?id_article=2883.

⁷³ Bien que son dossier de demande d'agrément réponde aux conditions fixées par la loi, le parti du journaliste Alexis Sinduhije, le Mouvement pour la sécurité et la démocratie

policrière étroite.⁷⁴ Si les médias ont pour l'instant globalement préservé leurs espaces de liberté, depuis peu, des organisations non-gouvernementales de droits humains et de lutte contre la corruption semblent être dans le collimateur du pouvoir. Le président de l'observatoire de la lutte contre la corruption et les malversations économiques (Olucome) fait l'objet d'une poursuite judiciaire de la part du président de la République pour avoir dénoncé des montants excessifs alloués à diverses lignes budgétaires laissées à l'usage discrétionnaire de la présidence. Deux membres de la ligue des droits humains Iteka sont également soumis à des pressions judiciaires dans une affaire de fabrication de faux témoignages auxquels s'est prêtée une radio proche du pouvoir.⁷⁵

La Radio publique africaine (RPA), une des radios privées les plus écoutées au Burundi, est ainsi depuis plusieurs mois dans le collimateur du Conseil national de la communication, l'organe de régulation des médias, institution sous l'influence du CNDD-FDD.⁷⁶ Afin de contrer les radios indépendantes, des nouvelles radios proches du pouvoir ont été créées. Compte tenu du degré de subordination du ministre de la Justice⁷⁷ et de la Cour constitutionnelle au CNDD-FDD, on peut craindre que la capacité de la société civile à préserver son indépendance ne devienne de plus en plus limitée. Alors que les clivages ethniques sont encore très prononcés dans le pays et où un très grand nombre d'armes reste en circulation,⁷⁸ on peut par ail-

(MSD) n'a toujours pas été agréé. Le ministre de l'Intérieur demande au préalable à ce que le parti change de nom au motif que la « sécurité » est une prérogative de l'Etat et ne saurait figurer dans le sigle d'une formation politique. Entretien de Crisis Group, responsables politiques et diplomates, Bujumbura, août 2008.

⁷⁴ Le 15 juin 2008, un détachement de la police nationale a quadrillé la parcelle où était organisée l'assemblée constituante de l'Alliance démocratique pour le renouveau (ARD), la nouvelle formation d'Alice Nzomukunda. Entretien de Crisis Group, Alice Nzomukunda, présidente de l'ADR, Bujumbura, juin 2008.

⁷⁵ Voir le communiqué de presse de la ligue Iteka du 14 août 2008 sur www.burundirealite.org/PDFs/24.pdf.

⁷⁶ La majorité des membres du Conseil national de la communication sont proches du parti au pouvoir. Le président et vice-président de ce conseil sont d'ailleurs membres du CNDD-FDD. Entretien de Crisis Group, médias locaux, Bujumbura, juin 2008.

⁷⁷ En juin 2008, une lettre de l'actuel ministre de la Justice, en date du 23 novembre 2005, a été rendue publique. Elle montre comment ce dernier, alors simple magistrat, a prêté allégeance au CNDD-FDD. Information diffusée sur plusieurs radios privées locales en juin 2008.

⁷⁸ Selon le dernier rapport de la ligue Iteka, seules 5.000 armes ont été collectées et 100.000 seraient encore en circulation dans le pays. « Inertie des institutions étatiques sur fond

leurs s'inquiéter des conséquences sécuritaires d'une telle dérive autoritaire, qui tend également à nier la validité des compromis historiques d'Arusha.

2. Risques d'aggravation des tensions ethniques

Le poids électoral et l'attitude du Palipehutu-FNL lors des prochaines élections constituent deux grandes inconnues. Plusieurs scénarios sont envisageables, mais on peut penser qu'au cas où ce mouvement renoncerait définitivement à la lutte armée et s'engagerait dans la vie politique, il pourrait troubler les rapports de forces politiques, le climat de la campagne, voire l'issue du scrutin. Le Palipehutu-FNL devrait en effet être en situation de mobiliser son réseau de soutiens à l'ouest du pays,⁷⁹ mais aussi attirer les votes d'une partie de la jeunesse rurale déçue par le CNDD-FDD.⁸⁰

Mais la participation du Palipehutu-FNL aux prochaines élections ne suffirait pas à garantir le déroulement pacifique de la campagne. Afin de peser sur les votes, le Palipehutu-FNL souhaiterait probablement montrer à la population que ce sont ses hommes, et non ceux du CNDD-FDD, des policiers ou l'armée, qui tiennent les collines et peuvent assurer la sécurité. Dans ce contexte, des affrontements directs entre groupes de militants mais aussi entre forces de l'ordre et miliciens récemment démobilisés sont à craindre. De plus, alors que le Palipehutu-FNL s'est toujours opposé au système des quotas ethniques, en particulier dans l'armée,⁸¹ et n'a cessé de réclamer un nouveau contrat social,⁸² son entrée sur la scène politique crée un risque réel de nouvelle ethnicisation du débat politique national, dont la remise en cause des acquis d'Arusha par le CNDD-FDD ne ferait qu'amplifier.⁸³

de calculs politiques », rapport annuel sur la situation des droits de l'homme, édition 2007, la ligue Iteka, juin 2008.

⁷⁹ Citiboke, Bubanza et Bujumbura rural.

⁸⁰ Selon un sondage réalisé pour une étude sur la gouvernance et la corruption au Burundi, menée à l'initiative du gouvernement avec l'assistance technique et financière de l'institut de la Banque mondiale en mai 2008, et portant sur un échantillon de 1810 personnes, les principaux sujets de préoccupation exprimés par les ménages burundais seraient la raréfaction des terres, le chômage croissant, la pauvreté extrême et l'absence de perspectives. Etude diagnostique sur la gouvernance et la corruption au Burundi, rapport d'enquête, Bujumbura, mai 2008, p. 9.

⁸¹ Entretiens de Crisis Group, président du Palipehutu-FNL Agathon Rwasa, Bujumbura, août 2008.

⁸² Voir sur ce point le Rapport de Crisis Group, *Burundi : conclure la paix avec les FNL*, op. cit.

⁸³ S'ils se rendaient compte que le thème est électoralement porteur, on ne peut exclure que le CNDD-FDD et le Frodebu se livrent également à une surenchère sur le sujet.

Les conséquences négatives de tels débats sur l'unité des corps de défense et de sécurité ne doivent pas être sous-estimées. Certes, l'intégration des forces du CNDD-FDD au sein de la nouvelle Force de défense nationale (FDN)⁸⁴ et de la police nationale constitue l'une des grandes réussites de ces dernières années au Burundi. La collaboration en bonne intelligence entre militaires et policiers hutus et tutsis reste toutefois un acquis fragile, lié au respect des accords d'Arusha.⁸⁵ Déjà début 2008, la demande adressée par le président Nkurunziza au ministre de la Défense de procéder à la démobilisation de 3387 militaires, parmi lesquels 3217 Tutsis et 140 Hutus, a donné lieu à de nombreuses réactions critiques du côté des Tutsis de l'armée. Plus de 650 militaires, pour la plupart des Tutsis, ont refusé d'être démobilisés et ont dénoncé la politique pro-Hutu du gouvernement.⁸⁶

De son côté le ministre de la Défense a affirmé que le nombre de Tutsis dans l'armée était surestimé et qu'il fallait refaire un recensement avant de mettre en œuvre les autres phases de la démobilisation demandée par la Banque mondiale et les principaux bailleurs. Enfin, début avril, des centaines de militaires tutsis et hutus ont refusé d'obéir aux ordres de la hiérarchie et ont occupé un terrain près d'un camp militaire.⁸⁷ Au cas où la campagne électorale se déroulerait dans un climat de violences sur le terrain et où la question du poids des Tutsis dans l'armée redeviendrait un enjeu majeur, le malaise pourrait s'amplifier, mettre à mal la neutralité politique de l'armée et de la police ainsi que sa capacité à contenir les violences.

Se sentant marginalisés, certains militaires tutsis pourraient refuser de s'immiscer dans les querelles opposant le CNDD-FDD et le Palipehutu-FNL, deux partis à l'origine Hutu. Laurent Nkunda, qui recrute déjà des combattants tutsis burundais,⁸⁸ pourrait, de son côté, tenter d'exploiter les peurs de la minorité et recevoir un soutien plus important des Tutsis du Burundi. A terme, le retour à des affrontements sur la base du clivage Hutu/Tutsi dans un contexte régional encore très volatile ne saurait ainsi être exclu. Il est urgent que les

⁸⁴ Entretiens de Crisis Group, acteurs locaux et internationaux concernés par la réforme du secteur de sécurité, Bujumbura, février-juin 2008.

⁸⁵ Entretiens de Crisis Group, responsables militaires et policiers, Bujumbura, juin et août 2008.

⁸⁶ L'organisation PA-Amasekanya, qui affirme être le porte-parole des Tutsis, a publié le 31 mars 2008 un communiqué affirmant que le renvoi des Tutsis de l'armée participe d'un plan de génocide en préparation contre cette communauté.

⁸⁷ Entretiens de Crisis Group, militaires et policiers, Bujumbura, juin 2008.

⁸⁸ Entretiens de Crisis Group, responsables, Bujumbura, juin et août 2008.

autorités, les acteurs politiques locaux, les partenaires du Burundi, en particulier ses principaux bailleurs, et les Nations unies prennent la mesure de ces risques et se mobilisent afin de les prévenir tant qu'il en est encore temps.

B. CREER LES CONDITIONS POUR DES ELECTIONS CREDIBLES ET PACIFIQUES

Les progrès récents enregistrés dans la mise en œuvre de l'accord de cessez-le-feu avec le Palipehutu-FNL et la fin apparente de la paralysie du Parlement ne doivent pas conduire à une démobilitation de la communauté internationale. Celle-ci doit, à l'inverse, renforcer ses pressions sur le président Nkurunziza afin qu'il restaure le dialogue politique interne, prépare de façon consensuelle les indispensables évolutions constitutionnelles et mette en place un cadre adapté à la tenue d'élections libres et démocratiques.

1. Restaurer le dialogue politique

Le rétablissement du dialogue politique interne est à rechercher en priorité. La présidence devrait mettre en œuvre l'accord conclu fin avril 2008 concernant la composition du bureau de l'Assemblée,⁸⁹ résoudre les conflits de compétences entre ministres et vice-ministres et associer le Frodebu et l'Uprona aux réformes législatives depuis trop longtemps différées en matière d'agriculture, de code des impôts, de code des douanes ou de code des investissements. Le pays a déjà souffert de trois ans de crises politiques à répétition au sein des institutions, et semble se préparer prématurément au prochain scrutin. Afin d'éviter une législature perdue, il est urgent que le gouvernement accélère les réformes économiques et fiscales nécessaires à la délivrance de dividendes aux populations. Chacun des partis représentés au gouvernement et au Parlement devrait en faire sa priorité.

Pour que ce dialogue politique interne puisse reprendre et déboucher sur un compromis positif pour le Burundi, il est aussi essentiel que le Frodebu et l'Uprona qui ont négocié⁹⁰ les principes d'Arusha,⁹¹

incorporés dans l'actuelle Constitution, les défendent de manière plus constructive. Depuis 2007, ces deux partis se sont souvent comportés comme des partis de notables,⁹² convaincus de leur supériorité intellectuelle et sociale et sous-estimant les « maquisards du CNDD-FDD ». Au lieu de chercher à obtenir des postes et à paralyser le Parlement pour mieux accuser ensuite le CNDD-FDD de n'avoir rien fait, ils doivent montrer leur détermination à améliorer le bilan de la législature, travailler à consolider l'Etat de droit, et mettre en place une plateforme politique afin d'offrir une véritable alternative politique aux Burundais.

Ils doivent notamment s'accorder avec le CNDD-FDD sur la création du bureau de l'Ombudsman, prévu par les accords d'Arusha et par la Constitution, et dont le mandat devrait être étendu à l'arbitrage et à la recherche de compromis politiques en cas de blocage des institutions. Dirigé par une personne choisie par consensus et disposant d'une autorité morale incontestée, le bureau de l'Ombudsman pourrait ainsi contribuer utilement au bon fonctionnement des institutions de l'Etat et contribuer à prévenir toute paralysie supplémentaire de l'action gouvernementale.

L'attitude du CNDD-FDD doit également changer. Son opposition historique aux accords d'Arusha⁹³ et sa victoire électorale de 2005 ne peuvent justifier tous les obstacles mis depuis 2007 à la conclusion d'un véritable accord politique avec le Frodebu et l'Uprona sur le modèle des « grandes coalitions » qui se pratiquent dans de nombreuses démocraties partout dans le monde. En cherchant à régler la crise politique par une violation de la Constitution, le président fait courir au Burundi le risque d'une dérive autoritaire qui

⁸⁹ Afin de se conformer au règlement intérieur de l'Assemblée qui interdit à ce qu'un seul parti soit représenté au sein du bureau, le projet d'accord de fin avril prévoyait d'abaisser le seuil du nombre de députés requis pour disposer d'un groupe et de représentants au sein du bureau. Entretiens de Crisis Group, président du Frodebu, Bujumbura, juin 2008.

⁹⁰ Bien que signé le 28 août 2000 par dix-sept partis politiques, l'accord d'Arusha est principalement l'œuvre de l'Uprona et du Frodebu qui l'ont ensuite mis en œuvre pendant la transition.

⁹¹ Les principales dispositions concernent les quotas ethniques dans l'armée, l'administration et le Parlement et la règle du vote des lois à la majorité des deux tiers des voix de l'Assemblée nationale.

⁹² Usés par les années passées au pouvoir, ces deux partis sont aussi divisés par de multiples querelles de personnes. L'Uprona tend de surcroît à se comporter de plus en plus comme un syndicat de défense des intérêts tutsis dans les institutions et la vie politique du pays.

⁹³ Le CNDD-FDD n'a jamais pris part aux cycles de pourparlers de paix initiés à Arusha en juin 1998. Exclu des discussions par le facilitateur Julius Nyerere, il refusa de rejoindre le processus lorsqu'en 2001 le facilitateur Nelson Mandela le lui proposa. Sous forte pression internationale, le CNDD-FDD finit par reconnaître l'accord d'Arusha à l'occasion de la signature du cessez-le-feu en novembre 2003. Lors des discussions sur la Constitution post-transition, le CNDD-FDD s'opposa à l'incorporation des principes de l'accord d'Arusha dans la loi fondamentale mais il dut une nouvelle fois s'incliner et finit même par appeler à l'adoption du projet.

pourrait non seulement mettre à mal les fondations fragiles de la démocratie et de l'Etat de droit, mais aussi compromettre la tenue des prochaines élections dans la paix. En tant que chef de l'Etat et garant de la Constitution du pays,⁹⁴ le président Nkurunziza doit montrer clairement son opposition à tout retour en arrière vers des pratiques de parti unique et faire en sorte que les esprits s'apaisent avant le lancement de la campagne électorale.⁹⁵

2. Réviser la Constitution de façon consensuelle

Une fois le dialogue politique interne rétabli, la question de la réforme de la Constitution devra être posée. Au cours des deux dernières années, le président Nkurunziza a dénoncé à plusieurs reprises⁹⁶ les contraintes excessives pesant sur son gouvernement du fait de la Constitution actuelle. Si certaines dispositions de la Constitution, à commencer par l'article 175,⁹⁷ ont indiscutablement imposé des contraintes très lourdes au parti au pouvoir, elles ont aussi permis de renforcer la coexistence pacifique entre les différentes communautés et de limiter le risque de dérive autoritaire si fréquente dans les pays en situation de post-conflit. C'est ainsi qu'à ce stade, il semble prématuré et dan-

⁹⁴ Selon l'article 95 de la Constitution, « Le Président de la République, Chef de l'Etat, incarne l'unité nationale, veille au respect de la Constitution et assure par son arbitrage la continuité de l'Etat et le fonctionnement régulier des institutions ».

⁹⁵ Dans ce cadre, le président Nkurunziza pourrait également envisager de faire usage de son droit de grâce au bénéfice de Hussein Radjabu et de ses amis qui ont été condamnés au terme d'un procès politique. Bien que Radjabu ait couvert, en son temps, des violations des droits humains et organisé des procès politiques, sa mise à l'écart aurait dû être l'occasion de rompre avec de telles pratiques.

⁹⁶ Dans une interview datée du 8 mai 2008, Nkurunziza affirmait ainsi que « le problème que nous avons aujourd'hui est lié à la constitution de la république du Burundi » car elle donne à une minorité politique un pouvoir de blocage. S'indignant de ne pouvoir légiférer à la majorité simple, il élargit ses critiques au système des quotas eux-mêmes, responsables selon lui du dysfonctionnement de certaines institutions du pays. « Nkurunziza livre sa vision de la situation actuelle au Burundi », *Gabonews*, <http://fr.allafrica.com/stories/200805080541.html?page=2>.

⁹⁷ L'article 175 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 ».

gereux d'envisager une remise en cause des quotas ethniques dans les corps de défense et de sécurité et les institutions politiques.

Les principes d'Arusha ayant jusqu'ici échoué à faire émerger une nouvelle culture politique, leur révision ne doit pas être exclue a priori. Afin d'engager la réflexion et de réunir un maximum de soutien sur ce projet,⁹⁸ le président Nkurunziza pourrait mettre en place un Comité national de réflexion pour la révision de la Constitution. Composé d'hommes et de femmes politiques de toutes tendances, de représentants de la société civile et d'experts locaux et internationaux en droit constitutionnel, ce comité serait chargé d'auditionner un maximum de parties prenantes et d'experts locaux et internationaux afin de dégager des propositions en vue d'une éventuelle révision de la loi fondamentale. Le processus de consultation devrait se dérouler de manière transparente et dans le cadre du dialogue politique mis en place par la Commission pour la consolidation de la paix.

Au cas où se dégagerait un consensus en faveur de l'adoption des lois à la majorité simple de l'Assemblée et de la remise en cause du droit de toute formation ayant obtenu un vingtième des votes à siéger au gouvernement, le comité devra veiller à préserver les droits de l'opposition en reconnaissant un statut officiel au profit du chef de l'opposition, en abaissant le nombre de députés nécessaires pour constituer un groupe parlementaire et saisir la Cour constitutionnelle,⁹⁹ et en répartissant les commissions parlementaires à la proportionnelle des groupes parlementaires. La présidence du Sénat, institution destinée par nature à réguler les excès de la majorité présidentielle à l'Assemblée, pourrait être constitutionnellement réservée à un leader de l'opposition issu d'un groupe ethnique différent de celui du président.¹⁰⁰

3. Ouvrir des consultations sur l'organisation des futures élections

Compte tenu des risques de violences lors du prochain scrutin, il est urgent de mettre en place avec l'appui

⁹⁸ L'article 300 de la Constitution dispose qu'un projet de révision constitutionnelle ne peut être adopté que par une majorité de quatre cinquièmes de l'Assemblée et du Sénat.

⁹⁹ Selon l'article 230 de la Constitution, la Cour ne peut être saisie que par le président de la République, le président de l'Assemblée nationale, le président du Sénat, un quart des membres de l'Assemblée ou du Sénat ou par l'Ombudsman. Compte tenu des rapports de force à l'Assemblée et au Sénat, seul le CNDD-FDD peut ainsi saisir la Cour.

¹⁰⁰ Entretien de Crisis Group, responsable politique Burundais, Bujumbura, Août 2008.

des Nations unies, de l'Union africaine et de l'Union européenne un cadre de consultation pour l'organisation d'élections libres, pacifiques et crédibles en 2010. Au regard des expériences malheureuses observées dans d'autres pays de la région, il est essentiel que la Commission électorale nationale indépendante (Ceni) soit composée de personnalités indépendantes susceptibles de conférer une véritable autorité à cette institution et garantir la sincérité du scrutin.

Le président Nkurunziza, qui a pris le 16 juin 2008 un décret portant sur la création de la Ceni, doit dès à présent engager des consultations avec les formations politiques sur ce sujet. En vertu de l'article 90 de la Constitution, les membres de la Ceni ne peuvent en effet être nommés par décret qu'après avoir été préalablement approuvés séparément par l'Assemblée nationale et le Sénat à la majorité des trois quarts. Ces concertations devraient également permettre de réviser le Code électoral de manière consensuelle. Face aux risques d'affrontement sur le terrain, il apparaît indispensable d'initier la rédaction d'un code de conduite des partis politiques et des forces de l'ordre, assorti de mécanismes de sanctions en cas de non-respect des engagements.

Parallèlement, le gouvernement doit ouvrir au plus vite des discussions avec les partenaires extérieurs et le système des Nations unies sur le renforcement des capacités, l'indépendance de la Ceni et l'organisation matérielle du scrutin. Afin d'éviter que les forces de sécurité locales ne soient débordées et que leur neutralité politique ne soit prise à défaut, la présence sur le terrain de forces de police internationales, sous le commandement des Nations unies aux côtés de la police burundaise apparaît une nécessité. Dans le prolongement des efforts entrepris par la Mission des Nations unies (le Binub) dans ce domaine, la réforme des services de renseignements devra également se poursuivre de façon à éviter leur ingérence dans la vie politique du pays et dans la campagne de 2010.

Enfin, pour mieux coordonner et concerter leur action, et notamment leur message aux acteurs politiques burundais sur la nécessité du dialogue politique avant les élections et la nécessité absolue de faire cesser

les pressions sécuritaires sur la société civile ou sur les médias, les partenaires financiers du Burundi et les pays garants du respect des accords d'Arusha pourraient également mettre en place un groupe de contact se réunissant mensuellement et assurant la continuité indéfectible du soutien international à la poursuite de la stabilisation du Burundi.

IV. CONCLUSION

Le Burundi a récemment fait des progrès importants sur la voie du règlement du conflit avec le Palipehutu-FNL. En revanche, deux ans à peine avant l'organisation des scrutins qui doivent conduire à l'élection du président de la République au suffrage universel, la situation politique reste confuse et dangereuse. Pour régler la crise politique, le CNDD-FDD a choisi de violer la Constitution et travaille à l'affaiblissement des différents contre-pouvoirs à son autorité. Alors que la question de l'intégration du Palipehutu-FNL dans la vie politique n'est toujours pas réglée et que l'unité des corps de défense et de sécurité demeure fragile, il est urgent que les partis politiques burundais renouent un dialogue constructif et orienté vers la recherche du compromis afin de préparer de manière consensuelle des prochains rendez-vous électoraux. Les pressions sur la société civile et sur les médias doivent cesser et les espaces de libertés doivent être maintenus.

La communauté internationale, qui s'est fortement mobilisée pour le retour de la paix dans ce pays et pour la relance des pourparlers avec le Palipehutu-FNL, doit aussi prendre la mesure des risques qui entourent la préparation des élections de 2010 et exercer les pressions en conséquence. La relance de ce dialogue permettrait en effet d'organiser dans la transparence le débat que beaucoup réclament sur l'avenir institutionnel du pays. Ce dialogue faciliterait également la mise en place, avec l'appui et la participation active des partenaires extérieurs du Burundi et des Nations unies du cadre adapté à la tenue, dans la paix, d'élections libres et démocratiques en 2010.

Nairobi/Bruxelles, 19 août 2008

ANNEXE B

CONFIGURATION POLITIQUE DE L'ASSEMBLEE NATIONALE

Configuration politique de l'Assemblée nationale au lendemain des élections (en août 2005)	
CNDD-FDD	64 députés
FRODEBU	30 députés
UPRONA	15 députés
CNDD	4 députés
MRC	2 députés
Batwa	3 députés
TOTAL	118 députés

Configuration politique de l'Assemblée nationale en août 2008¹⁰⁴	
CNDD-FDD	67 députés
FRODEBU	17 députés
FRODEBU Nyakuri	9 députés
UPRONA	15 députés
CNDD	4 députés
MRC	2 députés
Batwa	3 députés
TOTAL	117 députés

Configuration politique de l'Assemblée nationale avant la radiation des 22 députés par la Cour constitutionnelle (mai 2008)¹⁰¹	
CNDD-FDD ¹⁰²	47 députés
FRODEBU	26 députés
Radjabistes	15 députés
UPRONA	15 députés
CNDD	4 députés
Indépendants	3 députés
MRC	2 députés
Batwa	3 députés
TOTAL	117 députés¹⁰³

¹⁰¹ Source : instruction intérieure N°130/PAN/ 003 du 17 03/ 2008 portant nomination des membres des commissions permanentes

¹⁰² Les députés Nyabenda Déo, Niyonzima Marie Goreth, Sindarusiba Marie et Nkurunziza Gérard, tous des radjabistes, figurent pourtant sur la liste de ces 47 députés. De fait, ils n'avaient pas démissionné des rangs du parti au pouvoir et n'en avaient pas été écartés non plus. Ils font néanmoins partie des 22 députés radiés de l'Assemblée nationale.

¹⁰³ Hussein Radjabu n'est pas compris.

¹⁰⁴ Source : instruction intérieure N°130/PAN/ 008 du 11/ 06/ 2008 portant sur la nomination des membres des commissions permanentes.

ANNEXE C

À PROPOS D'INTERNATIONAL CRISIS GROUP

International Crisis Group est une organisation non-gouvernementale indépendante à but non lucratif qui emploie près de 135 personnes réparties sur cinq continents. Celles-ci conçoivent des analyses de terrain et mènent une sensibilisation à haut niveau dans un but de prévention et de résolution des conflits.

L'approche de Crisis Group est fondée sur une recherche de terrain. Des équipes d'analystes postés dans des pays à risque ou à proximité de ceux-ci effectuent des recherches sur le terrain. À partir des informations recueillies et des évaluations de la situation sur place, Crisis Group rédige des rapports analytiques rigoureux qui s'accompagnent de recommandations pratiques destinées aux décideurs internationaux. Crisis Group publie également *CrisisWatch*, un bulletin mensuel de 12 pages offrant une mise à jour régulière et succincte des situations de conflit potentiel ou en cours les plus importantes partout dans le monde.

Les rapports et briefings de Crisis Group sont largement diffusés par courrier électronique et par l'envoi de versions imprimées à de nombreux ministères des Affaires étrangères et organisations internationales. Ils sont également accessibles au grand public via le site internet de l'organisation : www.crisisgroup.org. Crisis Group travaille en étroite collaboration avec les gouvernements et ceux qui les influencent, notamment les médias, afin de les sensibiliser à ses analyses et de générer un soutien pour ses recommandations politiques.

Le Conseil d'administration de Crisis Group, qui compte d'éminentes personnalités du monde politique, diplomatique, des affaires et des médias, s'engage directement à promouvoir rapports et recommandations auprès des décideurs politiques du monde entier. Crisis Group est coprésidé par Christopher Patten, ancien Commissaire européen aux Relations extérieures, et par Thomas Pickering, ancien ambassadeur des États-Unis. Gareth Evans, ancien ministre australien des Affaires étrangères, en est le président depuis janvier 2000.

Crisis Group a son siège à Bruxelles et des bureaux de liaison à Washington D.C. (où l'organisation est basée en tant qu'entité légale), New York, Londres et Moscou. L'organisation dispose actuellement de onze bureaux de terrain (à Bichkek, Bogota, Le Caire, Dakar, Islamabad, Istanbul, Jakarta, Nairobi, Pristina, Séoul et Tbilissi) et seize représentations locales (Abuja, Bakou, Bangkok, Beyrouth, Belgrade, Colombo, Damas, Dili, Douchanbé, Jérusalem, Kaboul, Katmandou, Kinshasa, Port-au-Prince, Pretoria et Téhéran). Crisis Group couvre une soixantaine de pays et territoires touchés ou menacés par des crises sur quatre continents. En Afrique, il s'agit de : Burundi, Côte d'Ivoire, Érythrée, Éthiopie, Guinée, Kenya,

Liberia, Ouganda, République centrafricaine, République démocratique du Congo, Rwanda, Sierra Leone, Somalie, Soudan, Tchad et Zimbabwe ; en Asie : Afghanistan, Bangladesh, Birmanie, Cachemire, Corée du Nord, Indonésie, Kazakhstan, Kirghizstan, Népal, Ouzbékistan, Pakistan, Philippines, Sri Lanka, Tadjikistan, Thaïlande, Timor-Leste et Turkménistan; en Europe : Arménie, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Chypre, Géorgie, Kosovo, Serbie et Turquie; au Moyen-Orient : toute la région qui s'étend de l'Afrique du Nord à l'Iran ; et en Amérique Latine : Colombie, le reste de la région andine et Haïti.

Crisis Group est financé par des gouvernements, des fondations caritatives, des sociétés et des donateurs privés. Les agences et départements gouvernementaux qui financent actuellement Crisis Group sont : l'Agence américaine pour le développement international, l'Agence australienne pour le développement international, l'Agence autrichienne pour le Développement, l'Agence canadienne de développement international, l'Agence néo-zélandaise pour le développement international, le Conseil de la Recherche Économique et Sociale du Royaume-Uni, le Département des Affaires étrangères et du Commerce de l'Australie, le Département des Affaires étrangères et du Commerce international du Canada, le Département fédéral des Affaires étrangères de la Confédération suisse, le Département du Royaume-Uni pour le Développement International, le Ministère allemand des Affaires étrangères, le Ministère belge des Affaires étrangères, le Ministère royal des Affaires étrangères du Danemark, le Ministère des Affaires étrangères des Emirats Arabes Unis, le Ministère finlandais des Affaires étrangères, le Ministère français des Affaires étrangères, Irish Aid, le Ministère des Affaires étrangères de la Principauté du Liechtenstein, le Ministère luxembourgeois des Affaires étrangères, le Ministère néerlandais des Affaires étrangères, le Ministère suédois des Affaires étrangères, le Ministère tchèque des Affaires étrangères, le Ministère royal norvégien des Affaires étrangères et le Ministère des Affaires étrangères turc et le Qatar.

Les fondations et donateurs du secteur privé, qui soutiennent annuellement et/ou contribuent à la Fondation *Securing the Future* de Crisis Group, regroupent: Carnegie Corporation of New York, Fundación DARA Internacional, Iara Lee and George Gund III Foundation, William & Flora Hewlett Foundation, Hunt Alternatives Fund, Kimsey Foundation, Korea Foundation, John D. & Catherine T. MacArthur Foundation, Charles Stewart Mott Foundation, Open Society Institute, Pierre and Pamela Omidyar Fund, Ploughshares Fund, Victor Pinchuk Foundation, ProVictimis Foundation, Radcliffe Foundation, Sigrid Rausing Trust, et VIVA Trust.

août 2008

Internationa| Crisis Group

WORKING TO PREVENT
CONFLICT WORLDWIDE

Siège international

149 Avenue Louise, 1050 Bruxelles, Belgique · Tel : +32 2 502 90 38 · Fax : +32 2 502 50 38
E-mail : brussels@crisisgroup.org

New York

420 Lexington Avenue, Suite 2640, New York 10170 · Tel : +1 212 813 0820 · Fax : +1 212 813 0825
E-mail : newyork@crisisgroup.org

Washington

1629 K Street, Suite 450, Washington DC 20006 · Tel : +1 202 785 1601 · Fax : +1 202 785 1630
E-mail : washington@crisisgroup.org

Londres

48 Gray's Inn Road, London WC1X 8LT · Tel : +44 20 7831 1436 · Fax : +44 20 7242 8135
E-mail : london@crisisgroup.org

Moscou

Belomorskaya st., 14-1 – Moscou 125195 Russie · Tel/Fax: +7-495-455-9798
E-mail : moscow@crisisgroup.org

Bureaux régionaux

Crisis Group dispose également de bureaux en Afrique, Asie, Europe, Amérique latine et au Moyen-Orient.
Voir www.crisisgroup.org
