

Élections au Burundi: Reconfiguration radicale du paysage politique

I. RÉSUMÉ

Les élections générales au Burundi viennent de conduire à une transformation totale du paysage politique. La victoire remarquable de l'ancienne rébellion du CNDD-FDD à tous les différents scrutins et l'élection de son candidat à la présidentielle, Pierre Nkurunziza, le 19 août lui permettent dorénavant de contrôler les principales institutions du pouvoir. En outre ce changement politique important s'inscrit dans un contexte où les corps de défense et de sécurité sont en profonde mutation et les anciens combattants du CNDD-FDD sont totalement intégrés dans ces nouvelles forces au sein desquelles ils occupent 40 pour cent des effectifs. Cela constitue une garantie substantielle contre d'éventuelles tentatives de coup de force pour interrompre la poursuite de ce processus et donc la mise en oeuvre des réformes prévues par l'accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation. Néanmoins les élections ne représentent qu'un pas, certes important, vers une paix durable.

Cette évolution présente des risques et dangers dont certains se sont manifestés durant le processus électoral. Pour la première fois depuis l'indépendance du Burundi, un antagonisme violent entre Hutu fondé sur la lutte pour le pouvoir a pris le pas sur la confrontation interethnique traditionnelle entre Hutu et Tutsi. Car les résultats des élections ont placé plusieurs partis et acteurs politiques de premier plan devant des perspectives d'avenir incertain. Il est essentiel que le CNDD-FDD sache relever les défis suivants du nouveau gouvernement:

□ **Participation politique.** Le processus d'Arusha avait entre autre l'objectif d'aboutir à une formule de partage du pouvoir entre les partis antagonistes dans le conflit burundais, notamment à travers l'instauration de quotas ethniques devant garantir à la minorité Tutsi une surreprésentation pour mieux défendre ses droits et intérêts. Il aboutit de fait à la fragilisation des partis politiques Tutsi. De ces derniers, seuls l'UPRONA et le MRC sauvent leur participation dans les institutions au sein desquelles les Tutsi membres de partis à majorité Hutu sont majoritaires. Il est dès lors indispensable pour le CNDD-FDD de mener une politique inclusive

pour sauvegarder l'esprit de l'accord d'Arusha en associant les principaux partis Tutsi à la gestion du pays de telle sorte que la victoire des uns ne soit pas perçue comme la défaite des autres. Dans le même ordre d'idée, le CNDD-FDD doit impliquer le FRODEBU, l'ancien parti Hutu régnant devenu un grand perdant des élections, dans la gestion du pouvoir d'une manière substantielle.

- **Poursuite de la justice transitionnelle.** La mise en oeuvre d'une véritable politique de réconciliation nationale et des réformes prévues par Arusha dépendra principalement de la volonté du parti CNDD-FDD. À cet égard la mise en place de mécanismes judiciaires pour juger les responsables des maints abus et massacres commis au cours de l'actuel conflit et des crises antérieures est un impératif.
- **Sécurité.** La guerre avec le PALIPEHUTU-FNL ne doit pas être minimisée. Cette question constitue officiellement l'une des priorités des nouvelles autorités qui ont accepté le principe de négociations avec le PALIPEHUTU-FNL. Mais ce dernier est perçu comme un concurrent potentiel à terme au leadership du CNDD-FDD. Dès lors il est essentiel de promouvoir chez les deux partis une logique de dialogue au détriment de la confrontation armée. L'option de ce dernier choix pourrait être, pour le CNDD-FDD, d'éliminer un rival politique et pour le FNL, d'essayer de placer la barre très haut dans la perspective des négociations.
- **Engagement des acteurs internationaux.** Une implication active de la société civile et une attention soutenue de la communauté internationale, particulièrement la mission des Nations Unies au Burundi, l'ONUB, et au besoin de fortes pressions, pourraient s'avérer nécessaires pour pousser les futures autorités à poursuivre la mise en oeuvre de l'accord d'Arusha, la promotion d'une gouvernance axée sur la croissance économique, la création d'emplois et une distribution équitable des richesses, ainsi qu'une politique de respect des droits de l'homme et de réconciliation nationale.

II. L'ORIGINE DE LA SITUATION

La crise burundaise déclenchée en octobre 1993 avec l'assassinat du premier président démocratiquement élu, Melchior Ndadaye de l'ethnie majoritaire Hutu, a donné lieu à de longues négociations entre les partis en conflit, qui ont abouti à la signature d'un accord pour la paix et la réconciliation à Arusha en Tanzanie en août 2000.¹ Cet accord prévoit la mise en place d'institutions de transition chargées de mener diverses réformes et actions, dont l'organisation d'élections générales dans le but de conclure la transition. La poursuite de la guerre en dépit de la signature de cet accord et le manque de volonté politique des leaders de la transition contribuent cependant à retarder le calendrier de mise en œuvre de l'accord d'Arusha.

En novembre 2003, la conclusion d'un accord de cessez-le-feu entre le gouvernement et le principal mouvement rebelle, le CNDD-FDD², permet d'enclencher une nouvelle dynamique notamment au niveau du processus électoral. Selon les termes de l'accord d'Arusha, les élections doivent avoir lieu tout d'abord au niveau local puis au niveau parlementaire. Le Sénat est élu par les conseils communaux issus des élections communales tandis que le Président de la République est désigné par l'Assemblée Nationale et le Sénat réunis au cours d'élections à la majorité des deux tiers.

Le processus électoral bute sur diverses difficultés, en particulier l'absence d'un consensus minimal sur les textes de lois devant régir ces élections alors que le principal parti au pouvoir, le FRODEBU,³ et le CNDD-FDD sont favorables à l'organisation rapide d'élections. Le parti UPRONA,⁴ de la minorité Tutsi, principal allié du FRODEBU, et d'autres formations s'y opposent sous prétexte d'un environnement politique et sécuritaire peu propice. Cette réticence s'explique davantage par la position défavorable dans laquelle les partis Tutsi dont l'UPRONA se trouvent, face à un électorat à très grande majorité Hutu parfois radicalisé par de longues années d'un conflit politico-ethnique violent.⁵ Les partis qui

demandent un report des élections trouvent un allié de poids en la personne du Président de la République, Domitien Ndayizeye, issu du FRODEBU, qui est soucieux de faire prolonger la transition et son mandat à la tête de celle-ci.

La tension autour des élections est accentuée par des attaques continues du PALIPEHUTU- FNL dans la province de Bujumbura rural.⁶ En dépit de la signature d'un accord de cessez-le-feu à Dar Es Salaam en Tanzanie le 15 mai au cours de négociations entre le gouvernement et cette rébellion, la guerre continue à l'approche des élections. Pourtant, au cours de la même période, la démobilisation des anciens combattants et l'intégration des forces du CNDD-FDD dans la nouvelle force de défense nationale s'opèrent rapidement : plus de 16 000 soldats ont été démobilisés au jour de l'élection présidentielle.⁷

Ce rapport Crisis Group fait le bilan des résultats du référendum et des élections générales et analyse les conséquences de ces scrutins sur le paysage politique burundais.

III. VIVE CONTROVERSE SUR LES ELECTIONS

A. ALTERCATIONS SUR LE CALENDRIER ÉLECTORAL

Le calendrier de mise en œuvre de l'accord d'Arusha fixe la dernière étape des élections générales au mois d'octobre 2004 avec la fin de la transition. À son entrée dans les institutions au mois de novembre 2003, le CNDD-FDD, fort des concessions obtenues au niveau des institutions politiques et militaires et de son entrée triomphale dans le pays, souhaite l'organisation urgente des élections escomptant bénéficier d'un certain état de grâce. Confiant dans sa base électorale, le FRODEBU, est également favorable à la tenue immédiate des élections. Mais divers éléments plaident en faveur d'un report de ces élections. D'une part la guerre civile continue dans Bujumbura rural,

¹ Voir Crisis Group, Rapport Afrique N°1, *Burundi, Lever les sanctions, relancer la transition*, 28 avril 1998; Crisis Group, Rapport Afrique N°2, *Burundi: Négociations à Arusha: quelles chances pour la paix?* Le 20 juillet 1998; Crisis Group, Rapport Afrique N°13, *L'effet Mandela: Evaluation et perspectives du processus de paix burundais*, le 18 avril 2000.

² Conseil national pour la défense de la démocratie et forces de défense de la démocratie.

³ FRODEBU: Front pour la démocratie au Burundi.

⁴ UPRONA: Union pour le progrès national.

⁵ Voir Crisis Group, Briefing Afrique N°20, *Élections au Burundi: parier sur la paix*, 9 décembre 2004.

⁶ Le PALIPEHUTU-FNL est le plus ancien mouvement rebelle Hutu. Il bénéficie à ce titre d'une certaine sympathie chez une partie de la population Hutu. Il exige notamment l'établissement de la vérité sur les crimes commis au Burundi et un pardon mutuel entre Hutu et Tutsi (une sorte de pacte social) pour le règlement de leur "contentieux de sang" et une véritable réconciliation nationale. Il apparaît dans la suite du rapport sous le sigle FNL.

⁷ Entretien Crisis Group avec un responsable de commission nationale de la démobilisation, réinsertion et réintégration des anciens combattants.

une province limitrophe à Bujumbura la capitale, où le FNL exerce sa pression militaire, et des centaines de milliers de burundais sont toujours déplacés à l'intérieur et à l'extérieur du pays. D'autre part les textes des lois devant régir ces élections ne sont ni prêts ni même encore discutés. Enfin, les moyens financiers et logistiques ne sont pas disponibles.⁸ Des arguments exploités par tous les partis politiques opposés à des élections dont ils redoutent les résultats. L'accord d'Arusha a en effet permis l'inclusion dans les institutions de tous les partis politiques signataires de l'accord. Si l'UPRONA et le FRODEBU assurent leur hégémonie au sein de ces institutions, celles-ci regroupent de nombreux petits partis politiques à la base électorale réduite, voire insignifiante.⁹ Des élections aboutiraient dès lors à leur mort politique. L'UPRONA verrait aussi sa représentation et son influence considérablement diminuées.

L'année 2004 est d'abord dominée par le débat sur le calendrier des élections. Pour le CNDD-FDD, ce sont les partis au sein de la transition qui veulent retarder les élections pour se maintenir au pouvoir et profiter au maximum des passe-droits que leur confèrent ces postes. Ce parti incrimine en particulier le Président de la République dont le discours sur la question est pour le moins ambigu. Alors que la plupart des conditions nécessaires pour l'organisation des différents scrutins ne sont pas réunies, le CNDD-FDD va opter pour la surenchère dans l'objectif évident de mettre la pression sur les leaders de la transition. Il demande avec insistance le respect du calendrier des élections prévu par Arusha. En clamant régulièrement l'illégitimité des institutions au-delà de ces échéances, le CNDD-FDD fait planer la menace d'un chaos. Si le FRODEBU abonde dans le même sens, il ne s'alarme pas pour autant d'un éventuel report des échéances électorales. Du reste, il dispose du plus grand nombre de portefeuilles au sein du gouvernement et de sièges dans les deux chambres.¹⁰ Le FRODEBU est donc divisé sur la question. Ainsi le camp présidentiel et certains dignitaires de ce parti ne semblent pas voir d'un mauvais oeil une prolongation de la transition. Pourtant, en mars 2004, sous la pression de son parti et du CNDD-FDD, le Président décide d'inaugurer, à Bujumbura, le débat sur la constitution post-transition avec les 24 partis politiques agréés.

B. DIVERGENCES SUR LE PROJET DE CONSTITUTION POST-TRANSITION

Quand le débat est lancé sur le calendrier électoral et les textes devant régir les élections et l'après transition, c'est la constitution de transition qui est en vigueur. Inspirée de l'accord d'Arusha, celle-ci fixe notamment l'ordre de succession des élections et la fin de la transition au mois d'octobre 2004. Cette constitution énonce les grands principes arrêtés par l'accord d'Arusha tels que les quotas ethniques et de genre.

Lorsque le Président de la République entame la discussion sur la constitution post-transition, il croit devoir se référer à l'accord d'Arusha notamment en ce qui concerne la question de la représentation des ethnies au sein des institutions. Mais le nombre de partis politiques a depuis lors augmenté et certains d'entre eux, dont le CNDD-FDD, considèrent ne pas être liés par l'accord d'Arusha.

Du reste l'interprétation même de cet accord pose problème. Les principales formations à majorité Tutsi estiment que des mécanismes particuliers doivent être mis en œuvre pour protéger leur ethnie. Selon ces partis, la représentation dévolue aux Tutsi doit être réservée aux partis politiques majoritairement Tutsi. Ces formations politiques conçoivent mal de voir que les intérêts des Tutsi soient pris en charge par des Tutsi en provenance de formations Hutu, ces derniers étant obligés, selon elles, de privilégier les consignes de leur parti.

Ces partis exigent en outre l'instauration d'une seule Vice-présidence au lieu des deux prévus par Arusha. Cette Vice-présidence reviendrait de droit à un parti politique Tutsi et aurait des prérogatives étendues notamment sur les questions de sécurité et de politique engageant les intérêts de la communauté Tutsi. Ces partis réclament également l'alternance au sommet de l'État au cours des différentes élections, un président Tutsi venant donc à succéder à un président Hutu.

De leur côté, la plupart des partis à dominante Hutu considèrent que l'accord d'Arusha fait la part trop belle à des partis Tutsi surreprésentés et que ces derniers doivent accepter ce qu'ils ont signé.¹¹ Par ailleurs, ils soulignent les risques d'instabilité de la formule des familles politico-ethniques consacrées à Arusha car ils considèrent impossible de fonder un accord sur le moyen ou long terme à partir de blocs politiques changeants.¹² Selon ces

⁸ Les bailleurs de fond lient le déblocage de leurs aides à diverses conditions dont un minimum de consensus politique sur l'organisation des élections

⁹ Le CNDD-FDD n'est pas signataire de l'accord d'Arusha.

¹⁰ 79 députés sur les 181 sièges attribués à l'Assemblée Nationale et sept ministres sur les 26 membres du cabinet avant l'entrée du CNDD-FDD dans les institutions.

¹¹ Présidence de la République, Forum des partis politiques: synthèse thématique. Mars et avril 2004.

¹² Les négociations d'Arusha ont dégagé deux blocs politiques fondés sur des intérêts politico-ethniques. Ce sont le groupe du G 7 constitué par les partis à majorité Hutu signataires de l'accord d'Arusha et le G 10 comprenant les dix partis Tutsi

mêmes partis, c'est à la population de décider le niveau de représentation des partis politiques. Ils ajoutent enfin que cette population n'acceptera pas le principe de l'alternance au sommet. Des positions auxquelles les uns et les autres se cantonneront, ce qui amènera le Président de la République à suspendre ces pourparlers le 12 avril après trois semaines sur un constat amer d'échec.

Face au blocage observé lors de ces premières négociations, les principales formations décident de s'en remettre à la facilitation, en l'occurrence à l'ancien Vice-président sud-africain Jacob Zuma.¹³ Au cours des consultations qu'il dirige à Pretoria en Afrique du sud, ce dernier impose le respect de "la lettre" de l'accord d'Arusha. En clair les quotas prévus par l'accord d'Arusha doivent concerner uniquement les ethnies; les deux Vice-présidences sont maintenues; l'alternance au sommet de l'État est rejetée. Sur la base de ce qui a été baptisé "l'accord de Pretoria", un texte signé par 19 partis au lieu des 29 présents et surtout en l'absence des principaux partis Tutsi, le Président de la République décide de lancer le processus d'adoption de la constitution.

Les discussions en conseil des ministres sur le texte de la constitution post-transition à soumettre au Parlement sont boycottées par les partis Tutsi. En dépit de l'absence du quorum requis pour sa validation par le conseil des ministres, le projet de loi est transmis à l'Assemblée Nationale qui l'adopte aussitôt. Face à la fronde du président du Sénat, Libère Bararunyeretese, membre du parti UPRONA, opposé à l'adoption de ce projet de loi, le Président de la République convoque un congrès extraordinaire du Parlement de transition et la constitution post-transition est adoptée au forceps le 17 septembre dans des conditions controversées.¹⁴ Le Président appelle également à la tenue d'un référendum constitutionnel pour le 20 octobre 2004. Cette situation suscite un débat agité dans la classe politique. Le président du Sénat prédit le chaos si le texte de la constitution est adopté tandis que le secrétaire général du CNDD-FDD, menace de reprendre le chemin du maquis en raison des retards dans le calendrier électoral.¹⁵

qui ont également signé l'accord. Ces blocs vont progressivement se désintégrer en raison de lutte d'intérêts et de confrontation d'ambitions personnelles.

¹³ Acteur controversé dans la conduite de la facilitation burundaise, certains partis lui reprochant d'être trop proche du CNDD-FDD, Jacob Zuma a eu un rôle clef dans les avancées du processus de paix et du processus électoral en particulier en débloquent à plusieurs reprises des situations d'impasse.

¹⁴ Voir Crisis Group, Briefing Afrique N°20, *Élections au Burundi: parier sur la paix*, 9 décembre 2004.

¹⁵ Accordant le 4 octobre 2004 une interview à un journaliste d'une radio privée, il annonce que son parti reprendra le chemin

Ces propos abondamment relayés par les médias, le développement des rumeurs liées aux élections et les menaces proférées sur le terrain par des militants zélés concourent à entretenir un climat de tension, voire de panique dans certaines régions du pays. Des centaines de Tutsi vont jusqu'à s'exiler au Rwanda au cours du mois d'octobre 2004, pour fuir, selon leurs dires, l'ambiance houleuse de la fin de la transition et des élections qu'ils redoutent.¹⁶ Le 15 octobre 2004, un sommet des chefs d'État de la région est convoqué à Nairobi au Kenya par l'initiative régionale pour la paix au Burundi présidée par le chef d'État ougandais Yoweri Museveni.¹⁷ Le sommet accepte le calendrier des élections proposé par la commission électorale nationale indépendante (CENI) et décide en conséquence de reporter les différents scrutins. Le sommet prolonge le mandat de six mois des institutions en place pour leur permettre l'organisation des différents scrutins prévus par l'accord d'Arusha. Il décide en outre que la constitution votée doit être avalisée en tant que constitution intérimaire avant le 25 octobre. La CENI annonce par la suite le référendum constitutionnel pour le 26 novembre, les élections au niveau de la colline et des communes pour février, les élections législatives et sénatoriales pour mars et la présidentielle pour avril. Le 20 octobre, le congrès du Parlement entérine le texte de la constitution en tant que constitution intérimaire. C'est ce même texte qui sera proposé à la population comme constitution post-transition. Le vide institutionnel et constitutionnel est évité.

IV. LE VOTE REFERENDAIRE

A. UNE CONSULTATION SANS SURPRISE

La constitution intérimaire est adoptée sans les voix des principaux partis Tutsi. Par contre le CNDD-FDD se rallie au vote et cautionne la décision des chefs d'État de prolonger le mandat des institutions en place. Les troubles redoutés après la date fatidique du 31 octobre ont été évités. Mais ce débat a provoqué de vives tensions au sein des institutions à tel point qu'il coûte sa place au Vice-président de la République Alphonse-Marie Kadege de l'UPRONA pour ses prises de position

de la brousse pour "défendre la population" si les institutions en place sont reconduites à l'issue de la fin prévue de la transition.

¹⁶ Leur version est néanmoins contestée par diverses sources, notamment administratives, qui affirment que le véritable motif de ces départs est la faim.

¹⁷ L'initiative régionale pour la paix au Burundi désigne le groupe de pays africains composés en grande partie de pays limitrophes ou voisins du Burundi qui se sont impliqués dans la résolution du conflit burundais depuis 1996.

tranchées sur la question.¹⁸ Le Président de la République menace d'exclure du gouvernement tous les membres de partis qui continueraient à critiquer le contenu de la constitution. Face à cet ultimatum directement adressé à l'UPRONA, la direction de ce dernier décide de privilégier sa place au sein du gouvernement, et d'adopter un profil bas, au grand dam d'une bonne partie de sa base qui souhaite s'en retirer.

Devant les difficultés d'ordre logistique et matériel, la CENI doit annoncer un nouveau report du référendum prévu le 26 novembre, les bulletins, les urnes et les cartes d'électeurs n'étant pas disponibles. Le référendum se tient finalement le 28 février 2005. Il connaît un taux de participation exceptionnel de 92 pour cent. Mais il est d'un enjeu mineur. D'abord il concerne un texte déjà en vigueur depuis plusieurs mois au moment du vote. Ensuite, conformément à une disposition de l'accord d'Arusha, quelque soit le résultat du vote, la constitution pour laquelle les Burundais sont appelés à s'exprimer restera en vigueur jusqu'à ce que les futures institutions l'amendent si elles le jugent nécessaire. En clair il s'agit d'une opération destinée surtout à asseoir sa légitimité. Enfin, la constitution post-transition est peu susceptible d'être rejetée parce que l'ensemble des partis Hutu -- dont le CNDD-FDD et le FRODEBU-- ont appelé à voter en sa faveur. Il en est de même de plusieurs partis Tutsi, dont le MRC, qui ont pourtant critiqué des dispositions importantes.¹⁹ En revanche, l'UPRONA et le PARENA ont demandé de voter contre ce texte.²⁰

B. UNE CONSTITUTION PLÉBISCITÉE

Dans un contexte d'insécurité dans certaines localités du territoire burundais du fait de la rébellion du FNL et où le projet de constitution proposé aux électeurs avait rencontré de fortes contestations de la part d'une partie de la classe politique, le référendum sur la constitution s'est plutôt bien déroulé. Le FNL n'a pas perturbé le

vote. En revanche de nombreux problèmes d'ordre logistique et technique sont apparus. Les résultats définitifs ont donné 90 pour cent de votes favorables à la constitution, sept pour cent de votes contre et deux pour cent de bulletins nuls.

Le vote en faveur du oui n'a pas surpris. Néanmoins, l'ampleur de sa victoire a quelque peu étonné. La population s'est prononcée en faveur de la constitution dans toutes les provinces du pays et toutes les communes à l'exception de Mugongo-Manga dans Bujumbura rural, Gisozi dans la province de Mwaro et Mugamba dans la province de Bururi. À Bujumbura, seul le quartier de Musaga a voté majoritairement en faveur du non.

Dans plusieurs quartiers ou communes du pays où la population Tutsi est majoritaire, le oui l'a emporté. C'est ce qui a amené plusieurs partis politiques à majorité Hutu à affirmer que cette élection consacrait le retour à un pays unifié où le vote ethnique serait en voie de disparition. D'autres y ont vu l'adhésion de franges importantes de Tutsi en faveur de partis Hutu et principalement du CNDD-FDD. Pourtant si l'on compare les zones à forte concentration Tutsi et les résultats du référendum, les Tutsi ont majoritairement désapprouvé la constitution. À cet égard, il est symptomatique que les trois communes où le non l'a emporté sont des communes à forte majorité Tutsi qui ont par ailleurs apporté les meilleurs résultats à l'UPRONA en 1993.²¹

Dans Bujumbura le non a gagné à Musaga, quartier tutsi, et fait des scores importants dans d'autres quartiers Tutsi. Mais le pourcentage de votes Tutsi en faveur du oui a atteint des proportions importantes. En ce sens, la rupture très marquée au cours des élections de 1993 entre les votes des deux ethnies et particulièrement lors du scrutin législatif ne s'est pas reproduite avec la même ampleur. S'il est clair que le vote Tutsi a répondu à des consignes de partis, il reste difficile d'identifier avec certitude ces partis. Par contre, le oui semble avoir recueilli le maximum de voix auprès de l'électorat Hutu. À titre d'exemples, Kamenge et Kinama, deux quartiers de Bujumbura, peuplés essentiellement de Hutu et où est née la rébellion armée Hutu, ont voté à 99 pour cent pour le oui. Pourtant, la quasi totalité des électeurs ne connaissait pas le contenu de la constitution.²² Selon ces mêmes électeurs, ils ont opté pour le oui parce qu'on leur a inculqué que ce choix

¹⁸ Alphonse Marie Kadege, alors Vice-président de la République annonce en début du mois de novembre que la date du référendum du 26 novembre ne pourra pas être respectée et que par ailleurs personne n'y croit. Cette déclaration provoque le courroux du président Ndayizeye qui le limoge. Mais les dires de l'ancien vice-président seront confirmés par la suite...

¹⁹ Le mouvement pour la réhabilitation du citoyen (MRC) est dirigé par le colonel Epitace Bayaganakandi. Ce parti épouse la plupart des différents arguments développés par les partis Tutsi lors des discussions menées par le Président de la République avec tous les partis politiques agréés notamment l'idée des quotas à octroyer aux familles politico-ethniques et non aux ethnies, et l'institution d'une seule vice-présidence, aux prérogatives importantes, revenant de droit à un parti Tutsi.

²⁰ Le parti pour le redressement national de l'ancien Président Jean-Baptiste Bagaza.

²¹ Ce qui ne veut pas forcément dire que le vote du non consiste au respect de consignes de vote données par l'UPRONA uniquement.

²² Toutes les personnes et institutions qui ont sondé le niveau de connaissance du public sur le contenu de la constitution sont formelles à ce sujet. Les médias ont également rapporté la très faible connaissance du public, même intellectuel, du contenu de la constitution.

correspondait au choix de la paix et du changement, des thèmes de la propagande du CNDD-FDD, ce qui semble corroborer le profond enracinement de ses messages dans la population. Par contre, certains électeurs ont simplement voté oui parce qu'ils ne conçoivent pas comment on peut s'opposer à un projet soumis par l'autorité.

Le vote référendaire a mis dans une position difficile tous les partis et acteurs politiques qui avaient appelé à voter pour le non à commencer par le Président de la République, qui avait tenté d'amender la constitution en sa faveur en décembre pour qu'elle l'autorise à se présenter.²³ Dès lors son point de vue au sein de son parti s'est vu minorisé. L'UPRONA a vu la grogne au sein de sa direction et de ses jeunes cadres s'amplifier. Le président du PARENA s'est enfermé dans un mutisme de plusieurs jours traduisant son malaise devant ce cuisant désaveu. Les résultats du référendum n'ont pas davantage rassuré le MRC et son président abattus par le résultat obtenu par le non dans leur circonscription électorale de Mwaro. Ils ont toutefois conforté le CNDD-FDD dans sa stratégie de propagande de proximité faite de mélange de persuasion et d'intimidation. Ces résultats ont été également bien accueillis par le FRODEBU.

Le vote référendaire a permis de clore le débat sur la modification de la constitution. Une fois légalement adoptée, la constitution post-transition est devenue ainsi légitime alors que le processus de son adoption en octobre 2004 par le parlement sur *forcing* du président avait suscité beaucoup de critiques. Elle renforce aussi le camp de ceux qui se sont battus pour les principes que cette constitution énonce tel que le partage du pouvoir selon les ethnies et non pas les familles politico-ethniques. Son adoption permet désormais d'initier le processus d'adoption du code électoral et de la loi communale, deux lois indispensables à la tenue prochaine des élections.

V. RAZ-DE-MAREE DU CNDD-FDD AU COURS DES COMMUNALES

A. CRISE INSTITUTIONNELLE AU SOMMET DE L'ÉTAT À LA VEILLE DU SCRUTIN

À la date de l'organisation du référendum, le programme des élections de la CENI est déjà en retard de plusieurs mois sur le calendrier officiellement communiqué. Le respect du calendrier est évidemment fort compromis. De nouvelles tensions sur la question du calendrier des élections vont fatalement resurgir. En mars 2005, les

projets de code électoral et de loi communale sont soumis dans un premier temps à une commission interministérielle. Mais elle éprouve d'énormes difficultés à proposer un texte consensuel au conseil des ministres.

Les deux lois sont finalement promulguées au cours du mois d'avril sous la pression conjuguée de la facilitation, de l'ONUB, de la région et d'une grande partie de la classe politique. Mais aucune élection n'a pu être organisée alors que la période de prolongation de mandat accordée par la région au président Ndayizeye touche à sa fin. Entre-temps les relations entre le CNDD-FDD et le chef de l'exécutif se sont considérablement détériorées. Le 22 mars, le ministre de l'Intérieur, Simon Nyandwi, du parti CNDD-FDD, meurt à son domicile; officiellement des suites d'un diabète.²⁴ Selon l'accord de cessez-le-feu signé entre le CNDD-FDD et le gouvernement, ce ministère revient au CNDD-FDD. Mais le Président ne veut pas avaliser la candidature soumise par le CNDD-FDD. Ce dernier refuse à son tour de soumettre le nom d'une autre personne. En outre, le CNDD-FDD est excédé par les manœuvres dilatoires du Président pour faire retarder les élections. Il l'accuse également de faire traîner un certain nombre de nominations à des postes revenant au CNDD-FDD selon les accords de cessez-le-feu. Ainsi, au cours d'une conférence de presse le 15 avril, le CNDD-FDD accuse le Président de la République d'être le principal obstacle au processus de paix et la CENI de vouloir "truquer les élections". Le CNDD-FDD adresse même un ultimatum au Président le sommant de nommer, dans un délai de trois jours, la personne de son choix au poste de ministre de l'Intérieur et de limoger le gouverneur de la province de Kayanza d'obédience FRODEBU à l'origine de l'arrestation du représentant du CNDD-FDD dans cette province. Ceci est perçu comme un affront pour le chef d'État. Ce dernier, en retour, enjoint le CNDD-FDD de désigner un autre candidat dans les 48 heures.

C'est dans ce contexte que les chefs d'État de la région se réunissent de nouveau à Kampala en Ouganda pour discuter du calendrier électoral supposé se clore le 22 avril. Le CNDD-FDD a adressé une lettre à ce sommet où il énumère diverses récriminations contre le Président et demande même sa non reconduction. En dépit de ces pressions, les chefs d'État prolongent à nouveau le mandat du Président tout en lui fixant la date butoir du 19 août pour organiser tous les différents

²³ La constitution interdit aux deux présidents de la période de transition de se présenter à la première élection présidentielle.

²⁴ Version officielle contestée dans plusieurs cercles notamment en raison du peu de transparence qui a entouré les circonstances de sa mort d'autant que l'autopsie prévue a été subitement annulée. Des rumeurs, alimentées notamment par des membres du CNDD-FDD, parlent d'empoisonnement.

scrutins à l'exception des élections au niveau des collines programmées après l'investiture du nouveau président.²⁵

De retour à Bujumbura, le président promulgue un décret présidentiel convoquant les électeurs pour les élections communales et législatives respectivement le 3 juin et le 4 juillet 2005. Au début du mois de mai, le président du CNDD-FDD Pierre Nkurunziza et le Président de la République sont convoqués à Pretoria pour discuter de leurs différents litiges. Le CNDD-FDD est contraint de désigner un nouveau candidat au ministère de l'Intérieur mais il est conforté dans plusieurs de ses revendications. Il propose ainsi Jean Marie Ngendahayo, un transfuge du FRODEBU que le président est contraint d'accepter. Si plusieurs de ces différends ont trouvé des solutions, le conflit entre le FRODEBU et le CNDD-FDD s'est quant à lui approfondi.

Le marathon électoral peut commencer mais la tension entre les partis FRODEBU et CNDD-FDD est montée d'un cran augurant d'une campagne électorale bien agitée.

B. UNE CAMPAGNE ÉLECTORALE SOUS TENSION

Alors que la campagne n'a pas encore officiellement commencé, les premiers incidents violents surviennent: menaces, intimidations et bagarres entre membres de partis politiques adverses, allant jusqu'au niveau de responsables administratifs; assassinats de trois membres de la famille d'un garde présidentiel en province de Kayanza; assassinats de responsables administratifs. Déjà le 17 avril, la représentante du CNDD de Léonard Nyangoma en province de Muyinga est assassinée par des éléments non identifiés.²⁶

Au-delà de ces incidents du fait d'une rivalité féroce et déloyale entre partis politiques, la période préélectorale provoquera des tensions au sein d'un certain nombre de partis politiques sur la question des listes des candidats à soumettre à la CENI et surtout à propos de leur ordre de positionnement. Ce sujet est surtout problématique pour

les législatives dans les partis Tutsi où l'ordre des noms sur la liste est crucial si l'on aspire à un mandat national. L'élection législative se fait à la représentation proportionnelle à partir de listes bloquées devant tenir compte des équilibres de genre et d'ethnies. Or, au sein des partis Tutsi, il est impossible pour tout candidat de se faire élire quelque soit la circonscription si l'on n'est pas placé en tête de liste. Être inscrit au delà de la première place revient donc à boucher les trous. Cela ne peut que déplaire aux multiples ambitions personnelles grisées par de nombreuses années de prébendes confortables.

L'UPRONA est particulièrement affectée par ce problème et hésite entre jouer la carte des vieux ténors du parti ou celle de la nouvelle génération plus en phase avec un électorat jeune. De son côté, le FRODEBU doit essayer de concilier les besoins de renouveau exprimés par sa base électorale et les aspirations des caciques de son parti. De manière générale, les états-majors des partis privilégieront des choix classiques, en dehors de quelques cas, en misant sur les leaders des partis en tête de liste, courant ainsi le risque d'un désaveu en cas d'échec électoral.

Officiellement, la campagne électorale pour les communales a eu lieu du 18 au 31 mai 2005. 30 des 35 partis officiellement reconnus y prennent part. Pourtant, elle a commencé bien avant son lancement officiel. Là où le CNDD-FDD alterne grands rassemblements et campagne de proximité où les militants de base font du porte à porte, la plupart des autres partis mènent une campagne classique.

D'entrée de jeu le ton de la campagne se durcit. Le FRODEBU et le CNDD-FDD s'attaquent mutuellement. Pour discréditer son rival, le FRODEBU axe notamment son discours sur les tueries et exactions commises par l'ancienne rébellion et joue sur la fibre ethnique. Il dénonce implicitement la trahison de la cause Hutu par le CNDD-FDD en stigmatisant l'entrée massive de Tutsi dans ce parti. Plus par opportunisme politique que par conviction, un nombre important de Tutsi de la capitale (cadres d'État, hommes d'affaires, chômeurs, escrocs en tout genre en quête de protection²⁷) adhèrent depuis un certain temps au CNDD-FDD, persuadés de sa victoire et misant sur les postes à pourvoir grâce aux quotas ethniques prévus par la constitution dans l'octroi de postes à responsabilité. Le CNDD-FDD accuse quant à lui le FRODEBU de s'être enrichi sur le dos de la population. Il le taxe d'arrogance pour avoir ignoré cette même

²⁵ Selon le code électoral, les élections au niveau des collines devaient être organisées en premier lieu. Elles ont été reportées à la fin du calendrier sur pression de plusieurs partis politiques tels que le CNDD-FDD afin d'éviter de trop retarder le calendrier des autres élections aux enjeux plus importants.

²⁶ CNDD: Le Conseil National pour la défense de la démocratie. Ce parti est à l'origine de la création du CNDD-FDD qui est le résultat d'une scission du CNDD. Le CNDD-FDD nouvellement créé fera lui-même l'objet d'une nouvelle division entre le CNDD-FDD de Pierre Nkurunziza et le CNDD-FDD de Jean-Bosco Ndayikengurukiye. Dans une déclaration rendue publique au début du mois de mai, le CNDD de Léonard Nyangoma accuse implicitement le CNDD-FDD.

²⁷ Plusieurs hommes d'affaires surendettés, voire au bord de la faillite et/ou en délicatesse avec la justice ont été inscrits sur certaines listes électorales et parfois élus. Le bruit court que l'un ou l'autre d'entre eux pourrait occuper des postes clefs.

population tout au long de ses douze années de cohabitation avec l'UPRONA.

La campagne officielle se passe dans un climat tendu. De nouveau des milliers de Burundais au nord du pays ont repris le chemin du Rwanda fuyant, selon leurs propos, les menaces des militants du CNDD-FDD.²⁸ Des incidents violents sont régulièrement signalés dans plusieurs provinces. Les meetings politiques sont souvent organisés de manière désordonnée, des écoliers et élèves embrigadés. Les fonctionnaires désertent leurs bureaux. Des cartes d'électeurs sont rachetées pour priver de leur droit de vote des électeurs soupçonnés d'être acquis à une cause adverse. On découvre notamment des tentatives de tricheries au niveau de l'appartenance ethnique des candidats de plusieurs partis. Or la CENI et le ministère de l'Intérieur se rejettent les responsabilités dans les différents dérapages observés. De fait, ni l'un ni l'autre ne semble avoir une compréhension claire de ses prérogatives dans les multiples infractions à la loi observées.²⁹ Des accidents mortels se produisent.

La campagne a ravivé les tensions entre certaines formations politiques en particulier le CNDD-FDD et le FRODEBU. Ils ont tous deux joué sur l'intimidation et les menaces auprès d'un électorat que ni l'un ni l'autre n'est plus tellement sûr d'avoir acquis à sa cause. Mais les meetings tenus sur l'ensemble du territoire ont donné le sentiment que le CNDD-FDD disposait d'une plus large assise populaire. Le CNDD-FDD a en outre l'avantage d'avoir la pression des armes. En dépit de l'intégration de ses troupes dans la nouvelle force de défense nationale et dans la police nationale, celles-ci et les forces démobilisées jouent un rôle de premier plan dans une campagne de proximité au contenu confidentiel. Une propagande destinée notamment à rappeler où se situe la force capable de contrecarrer toute éventuelle tentative de putsch et qui sont les véritables concepteurs de la réforme de l'armée nationale, l'un des principaux enjeux du conflit et thèmes majeurs de la campagne. À l'issue de la campagne, le leadership du FRODEBU croit quand même tenir la victoire. Il mise notamment sur divers stratagèmes élaborés pour forcer la victoire tels que la distribution de cartes d'électeurs et de milliers de bulletins de vote à son effigie ou encore la présence

et l'influence de ses nombreux membres dans l'administration. Au sein du CNDD-FDD, malgré l'optimisme ambiant conforté par les nombreuses foules qui se sont déplacées pour accueillir leurs différents meetings, un certain doute persiste. D'aucuns se posent la question de savoir si leurs membres adhèrent à leur parti par conviction ou par contrainte. Ces mêmes personnes redoutent dès lors que le secret de l'isoloir puisse aboutir à un vote du cœur qui leur soit défavorable en raison peut-être des violations des droits de l'homme commises contre la population. Des exactions que certains partis adverses ont largement exploitées. À la veille du scrutin, les incertitudes sont nombreuses. Le scrutin divise jusqu'à l'intérieur des familles et des ménages où il provoque parfois des disputes violentes.

La veille au soir du scrutin, une attaque est lancée sur plusieurs positions de l'armée nationale aux alentours de Bujumbura et dans les provinces avoisinantes de Bujumbura rural et Bubanza. Le jour du scrutin, dans la matinée, une embuscade est tendue à un véhicule de la mission onusienne et des tirs nourris échangés dans les deux provinces. Les opérations de vote sont suspendues dans les bureaux de vote de six communes de ces deux provinces. Par contre les opérations se déroulent sans trop d'incidents graves dans les quinze autres provinces.

Le déroulement du vote connaît un certain nombre de problèmes logistiques et d'ordre divers.³⁰ Dans plusieurs bureaux de vote, il manque les bulletins de certains partis politiques ou de listes d'indépendants. Dans d'autres bureaux, des listes auraient été retirées délibérément par les membres du bureau avec l'accord tacite des mandataires politiques en place dans ces bureaux. Ce phénomène a desservi les petits partis qui n'avaient pas les moyens d'être présents partout. En revanche, les principales formations ont des mandataires un peu partout. Des réfugiés congolais Banyamulenge installés dans un camp dans la province de Mwaro sont sollicités par l'UPRONA pour qu'ils aillent voter mais le subterfuge est découvert par la presse locale mobilisée pour couvrir les élections.³¹ Des trafics de procurations de cartes d'électeurs sont dénoncés à temps et les procurations interdites en plein vote. Plusieurs autres plaintes sont entendues dans le pays. Comme lors du vote référendaire, la CENI se retrouve à donner des instructions sur la façon de procéder en

²⁸ Plus de 7000 réfugiés Tutsi installés dans trois camps. Ils pourraient être rapatriés de force dans le cadre d'un marchandage basement intéressé entre le gouvernement rwandais et le gouvernement burundais, ce dernier avait renvoyé de force les milliers de rwandais présents sur son territoire qui avaient fui depuis quelques semaines les juridictions gacaca. Il subsiste néanmoins là aussi des doutes sur l'ampleur des menaces contre les populations Tutsi réfugiées au Rwanda.

²⁹ Cette confusion des rôles sera patente dans plusieurs débats et entretiens radiodiffusés sur des radios locales.

³⁰ Voir notamment le rapport d'observation des élections communales de la coalition de la société civile pour le monitoring des élections (COSOME). Ce collectif d'ONG locales déploiera à lui seul plusieurs centaines d'observateurs.

³¹ Initiative remarquable de la plupart des médias locaux visant à couvrir en direct et en temps réel les élections dans tous les coins et recoins du pays. Selon l'avis général, la synergie des médias a grandement contribué à la transparence des scrutins et évité de nombreuses fraudes.

pleine élection. Celle-ci prend fin à 18 heures locale et la CENI, l'ONUB et les autorités se félicitent déjà de son bon déroulement général. Des problèmes logistiques et techniques récurrents sont cependant à déplorer.

Par ailleurs en dépit de la présence de l'ONUB et de plusieurs centaines d'observateurs de la coalition de la société civile pour la surveillance des élections, les observateurs se sont avérés en nombre insuffisant pour couvrir la majorité des bureaux. Mais il est peu probable que les cas de tricherie enregistrés puissent avoir eu une incidence sur l'issue du scrutin dans la mesure où ces cas ont été isolés. Si de nombreuses plaintes sont parvenues aux commissions électorales provinciales indépendantes, très peu remettent en question son issue, en dehors du FRODEBU dont l'attitude sur la question a d'ailleurs été contradictoire. Le secrétaire général de ce parti a félicité le vainqueur avant que le comité directeur de son parti ne fasse une déclaration pour décrier notamment le caractère non libre de ces élections. Une déclaration similaire a été publiée le lundi 13 juin par le CNDD de Léonard Nyangoma, stigmatisant un certain nombre d'irrégularités et demandant la reprise de l'élection communale. C'est probablement sur le caractère libre de ces élections qu'il peut y avoir matière à débat. Si certains témoignages ont été livrés sur la nature des actes d'intimidation, il est difficile d'évaluer l'ampleur et l'impact de ces actes dans la mesure où ceux-ci ont eu lieu secrètement.³² En tout état de cause, ils ne peuvent avoir eu qu'un effet limité car tous les électeurs n'ont pas voté pour le CNDD-FDD, en particulier une partie de l'électorat qui lui est probablement peu acquis: la minorité Tutsi. Autrement dit, la force des convictions peut l'avoir emporté sur les peurs ou les inquiétudes du moment

C. LE SÉISME POLITIQUE

Dès le soir du vote, des résultats provisoires, commune par commune, sont progressivement communiqués par les médias. La tendance générale se dessine très rapidement en faveur du CNDD-FDD. C'est le parti gagnant dans 14 des 17 provinces du pays. Il est battu dans les provinces de Bururi, de Bujumbura rural et dans la capitale. Les premières estimations indiquent un taux dépassant les 60 pour cent pour le CNDD-FDD contre 20 pour cent le FRODEBU. L'UPRONA arrive en troisième position avec un peu plus de 6 pour cent. Le CNDD de Nyangoma obtient la majorité des voix à Bururi, son fief. Le MRC fait de même à Mwaro, la province d'où proviennent la majorité de ses militants. Le PARENA tire son épingle du jeu dans la capitale où il arrive en première position dans plusieurs quartiers Tutsi et dans

une moindre mesure au sud du pays. Le reste des partis gisent sous la barre de 1 pour cent.

Pour nombre d'observateurs, cette victoire du CNDD-FDD est logique. Elle surprend néanmoins par l'ampleur de la différence entre les principaux partis concurrents. Ces résultats sont bien sûr accueillis très différemment par les différents partis politiques. Le CNDD-FDD salue la victoire de la démocratie et la victoire de tous les Burundais. Le FRODEBU est terrassé par sa défaite. L'UPRONA s'inquiète des risques d'hégémonie sur les institutions du CNDD-FDD. Il souligne néanmoins avec satisfaction la "dimension nationale" de son parti. Le MRC salue cette élection tout en se réjouissant du vote sanction contre le tandem UPRONA-FRODEBU. Mais son score est trop juste pour lui assurer une participation au niveau de l'Assemblée Nationale et hypothèque son entrée dans le gouvernement.³³ Même s'il savoure sa position appréciable dans la capitale, le PARENA est consterné par son score dans les provinces. Sa participation au sein de l'Assemblée Nationale est rendue quasi impossible par son score au niveau national. Le mardi 7 juin, les élections qui n'ont pas pu avoir lieu sont organisées dans les six communes de Bujumbura rural et de Bubanza. Ces dernières élections confortent la place du CNDD-FDD à Bubanza où il était déjà en tête. Par contre, elles confirment la large victoire du FRODEBU à Bujumbura rural où ce dernier rafle plus de 80 pour cent des sièges.

Les élections communales ont connu un taux de participation de 80 pour cent soit un taux largement inférieur à celui qui avait prévalu au cours du référendum. Selon les résultats définitifs, le CNDD-FDD obtient 57 pour cent des voix mais 55 pour cent des sièges. Ces élections reflètent encore largement la profondeur du vote ethnique même si cette tendance semble s'atténuer quelque peu dans certains quartiers de la capitale.³⁴ Elles dénotent également la dimension importante des clivages régionaux principalement chez les Tutsi et dans une moindre mesure dans les partis Hutu.

Comment comprendre ce séisme politique?

La campagne des deux principaux partis politiques en concurrence avait commencé depuis bien longtemps. Alors que le FRODEBU a mis systématiquement à profit ses nombreux cadres de l'administration territoriale, il a

³² Dont quelques témoignages radiodiffusés et d'autres recueillis par Crisis Group.

³³ Si le score de deux pour cent au niveau national est requis pour être représenté au niveau de l'Assemblée Nationale, ce pourcentage passe à cinq pour cent pour ce qui est de la représentation au gouvernement.

³⁴ Il est néanmoins difficile de faire une interprétation du vote dans les différents quartiers de la capitale car cette dernière a connu le plus faible taux de participation en l'occurrence 57 pour cent.

profité de la plupart des sorties des députés sur le terrain et des plus hautes autorités pour faire campagne. Le CNDD-FDD est implanté au sein de la population depuis les années de maquis. Quand il en sort pour intégrer les institutions, il dispose encore de nombreux commissaires dont l'une des tâches essentielles consiste à mobiliser la population pour les futures échéances électorales. Lorsqu'il s'énerve des retards pris par le calendrier électoral, c'est en partie du fait que son travail de propagande de proximité est déjà terminé.³⁵ Si sur le plan des actions et réformes envisagées, il n'y a pas de différence fondamentale entre les deux partis de l'aveu même de responsables de ces partis, le différend se situe plutôt au niveau du leadership des deux formations. Les hauts responsables du CNDD-FDD ont coutume de dire que le président du FRODEBU a une certaine propension à se prendre pour le leader de la "cause Hutu" ou de la "conscience Hutu". À ce sujet, il lui est notamment reproché de s'être permis d'engager, auprès de la communauté internationale, le CNDD-FDD à rallier l'accord d'Arusha sous le prétexte que les accords d'Arusha donnaient des réponses à ses revendications politiques.

Mais les deux partis ont connu un itinéraire politique très différent. Pour faire valoir leurs revendications, l'un a pris l'option du combat politique quand l'autre a choisi les armes.³⁶ Il en découle également une certaine différence dans le profil des cadres respectifs des deux partis, le CNDD-FDD étant beaucoup plus jeune, moins instruit et plus proche de la base car beaucoup de ses militants et responsables ont vécu dans les mêmes conditions que cette population. À l'inverse, le FRODEBU s'est embourgeoisé et déconnecté au fil du temps de cette population. Cette dernière se plaint souvent d'avoir été délaissée depuis les dernières élections de 1993. Elle argue notamment du fait que les élus de 1993, majoritairement du FRODEBU, ne sont plus revenus sur leur terroir s'enquérir de son sort sauf lorsqu'il s'est agi de chercher à recueillir ses suffrages. Le FRODEBU, à l'image de l'ensemble de la classe politique, est donc peu en phase avec cette population désemparée, fatiguée par onze années de guerre et vivant dans des conditions misérables. Il est perçu comme étant en partie responsable de cette situation pour avoir été aux affaires durant tout ce temps.

En dépit du temps passé dans les institutions, le CNDD-FDD ne souffre pas de cette même image négative. Mais le facteur le plus déterminant dans le choix des électeurs a probablement été le rôle respectif de l'un et de l'autre

dans la réforme de l'armée et leurs positions actuelles dans cette dynamique. La réforme de l'armée a été et reste le thème de revendication le plus cher de la majeure partie de l'électorat Hutu en raison de la répression féroce qui a souvent caractérisé cette armée dans les crises successives qu'a vécues le Burundi notamment en 1972 et 1988. Avec l'assassinat du président Hutu Melchior Ndadaye perpétré par l'armée, cette question est devenue presque obsessionnelle.³⁷

Conscient du potentiel mobilisateur de ce thème auprès de son électorat, le FRODEBU mène campagne notamment sur le fait que le principe de la réforme de l'armée est à mettre à son compte pour avoir obtenu cette concession au cours des négociations d'Arusha. Pour le CNDD-FDD, c'est la pression militaire de ses combattants qui en est à l'origine. Il ajoute qu'il a négocié les modalités pratiques et concrètes de cette réforme. De surcroît, il en est le principal bénéficiaire. Pour la majorité de la population, la réforme de l'armée est à mettre à l'actif du CNDD-FDD. Elle constate en outre que le CNDD-FDD est aujourd'hui bel et bien intégré dans cette armée. Alors que la réforme de l'armée était un projet incertain, voire utopique au lendemain de la signature de l'accord d'Arusha dans la mesure où le principe n'a pas été suivi d'effet, la population a vu les différents accords entre le gouvernement et le CNDD-FDD suivis d'un cessez-le-feu effectif sur une grande partie du territoire puis de l'intégration du CNDD-FDD dans l'armée. Les combattants de la nouvelle force de défense nationale et de la police nationale en provenance du CNDD-FDD sont présents en nombre sur les collines. Ils sont d'ailleurs régulièrement présentés comme la preuve de cette intégration et comme les remparts contre toute éventuelle tentative de coup de force car les corps de défense et sécurité sont aujourd'hui composés de près de 40 pour cent d'anciens combattants du CNDD-FDD alors que l'armée était essentiellement Tutsi lors du renversement des institutions de 1993.

La population Hutu considère aujourd'hui ces forces combattantes intégrées au sein des corps de défense et de sécurité comme la principale force capable de s'opposer militairement aux forces Tutsi. Elle sait gré au CNDD-FDD de lui offrir une sorte de protection. Les électeurs ont aussi voté pour la volonté d'un changement dans la gestion de ce pays, un changement caractérisé par une meilleure répartition des ressources.³⁸ Le CNDD-FDD

³⁵ Confession d'un haut responsable de ce parti à Crisis Group

³⁶ Le CNDD-FDD est une création à l'origine du FRODEBU qui va pendant un certain temps l'appuyer sur le plan logistique et notamment en fourniture d'armes.

³⁷ C'est par exemple la principale condition posée par les réfugiés en Tanzanie pour leur retour au Burundi.

³⁸ Selon une étude intitulée "la perception de l'identité ethnique dans le processus électoral au Burundi" publiée par la ligue des droits de l'homme dans la région des grands lacs (LDGL) et réalisée par Julien Nimubona, politologue de renom, en juin 2005, l'appât du gain par tous les moyens est considéré comme la principale cause des problèmes d'ordre

incarne cette volonté de changement chez une partie importante de la population même si la notion de changement reste confuse et diversement comprise. Selon cette population, la mise en œuvre de ces changements est aujourd'hui possible car le CNDD-FDD a les moyens d'imposer ces changements contre la volonté d'éventuels courants radicaux et conservateurs.

Enfin le choix de la population reflète surtout sa volonté d'un retour à la paix. Alors que le CNDD-FDD s'en défend, il a développé clandestinement auprès de la population un discours prônant la reprise de la guerre s'il venait à perdre les élections. Par ailleurs, il a menacé de nombreuses personnes de représailles si elles ne votaient pas pour lui.³⁹ Un discours auquel une partie de la population peut ne pas avoir été insensible d'autant qu'elle redoute de replonger dans la violence.

Si le FRODEBU a joué sur le registre de l'intimidation, il a beaucoup moins d'arguments pour être crédible. C'est notamment pour toutes ces raisons que le FRODEBU a été sévèrement battu en dépit des moyens importants dont il a bénéficiés pour cette campagne. Mais le CNDD-FDD dispose aussi d'une solide machine de campagne avec des centaines de commissaires politiques qui ont entretenu pendant longtemps une administration parallèle. Il possède des moyens matériels et financiers considérables mobilisés pour la campagne aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur du pays.⁴⁰

Néanmoins le CNDD-FDD n'a pas gagné partout. D'abord il n'a sans doute pas convaincu tout le monde du bien fondé de ses arguments en raison de son passé récent terni par de multiples violences perpétrées contre une partie de la population. Pendant les premières années de guerre, il a ciblé les populations Tutsi qu'il tuait surtout sur les axes routiers et dans les camps de déplacés. Par la suite, il a opté vers la fin de la guerre pour des campagnes de razzia et diverses formes d'exactions, avec beaucoup

ethnique. Cette étude se base sur un sondage effectué auprès d'un échantillon de 2320 personnes.

³⁹ Témoignages recueillis par Crisis Group. Par ailleurs, plusieurs témoignages ont été rapportés au niveau de la presse locale sur les menaces et exactions subies par certaines populations de Bujumbura rural après les communales pour ne pas avoir voté pour le CNDD-FDD.

⁴⁰ La campagne électorale du CNDD-FDD a généré des fonds importants alimentés en grande partie par des entreprises locales, des hommes d'affaires et de hauts cadres soucieux soit de pouvoir bénéficier des faveurs de la future administration ou d'obtenir ou encore de conserver des postes juteux. Cette clientèle, dont s'accommode bien le CNDD-FDD, est majoritairement tutsi. Une partie d'entre elle a cotisé aussi au FRODEBU pour parer à toutes éventualités. Dans la même rubrique des rumeurs persistantes font état de financements de pays étrangers.

moins de tueries, touchant indistinctement Hutu et Tutsi. Des abus qu'il continue à pratiquer à l'encontre de certaines populations, ce qui a certainement contribué à le priver de voix.⁴¹

À Bujumbura rural, théâtre d'opérations militaires conjointes entre ex-combattants du CNDD-FDD et armée régulière contre le FNL au cours de ces deux dernières années, le CNDD-FDD s'est illustré par de nombreuses exactions contre les populations civiles. Ces violences expliquent probablement le profond désaveu exprimé par cette population. Il en est de même par exemple pour les zones de Kinama et Kamenge d'abord affectées par la guérilla urbaine que s'y sont livrés le CNDD-FDD et le FNL puis soumises au contrôle d'officiers du CNDD-FDD particulièrement zélés dans divers abus, des bastonnades publiques aux emprisonnements illégaux en passant par les tortures. Le cas de Bururi relève probablement entre autre des purges et règlements de compte internes au CNDD au cours de la guérilla.

Des conflits violents sur base régionale ont à diverses reprises secoué le CNDD-FDD opposant notamment les officiers du sud et ceux des autres régions. Ce contentieux de sang n'est toujours pas liquidé puisque le CNDD-FDD initial est aujourd'hui divisé en trois branches le long de clivages régionaux principalement. À l'issue de ces épurations successives, le CNDD-FDD a éliminé la plupart de ses éléments en provenance du sud tandis que les deux autres CNDD sont presque exclusivement basés dans cette région. Le CNDD de Léonard Nyangoma et le FRODEBU ont exploité le sort des officiers et combattants originaires du sud tués dans les rangs du CNDD-FDD au cours de confrontations internes et le discours anti-bururi du CNDD-FDD.⁴²

D. UN ÉLECTORAT TUTSI DISPERSÉ

En ce qui concerne les partis Tutsi, l'UPRONA est arrivé largement en tête même si son score est passé de quinze à six pour cent par rapport à l'élection de 1993. La première explication est naturellement liée à la multiplication de la concurrence car les élections de 2005 ont mis en lice une bonne quinzaine de partis Tutsi. En second lieu il y a l'usure du pouvoir et son faible score à Bujumbura est révélateur de son niveau d'impopularité auprès de l'élite et des milieux urbains. Enfin, l'UPRONA a adopté, à maintes occasions, un discours radical sur la question ethnique qui l'a certainement coupé de ses partisans Hutu.

⁴¹ Voir rapport 2005 la ligue iteka, quatrième rapport du bureau du secrétaire général de l'ONU sur l'ONUB et rapport 2005 d'Amnesty International.

⁴² L'un des thèmes de propagande du CNDD-FDD est celui de l' "émancipation de la domination du sud du pays".

Mais l'UPRONA ne s'est pas totalement effondré, loin s'en faut. Elle fait approximativement plus de la moitié de l'ensemble des voix de l'électorat Tutsi d'après l'analyse de la carte géographique des résultats. Dans un contexte où le réflexe de la plupart des partis est de jouer sur la corde identitaire et où il est mal vu de vouloir transcender les ethnies ou les clivages régionaux, il traduit plutôt l'incapacité de ces nouveaux partis à dépasser l'électorat de leur terroir. En cela les voix des Tutsi ont été particulièrement dispersées. D'autre part, la plupart de ces partis politiques ont longtemps bénéficié d'une assez bonne représentation au niveau des institutions en l'absence de toute base électorale. Ce n'est qu'à l'approche des élections qu'ils ont essayé de s'organiser pour faire la chasse aux électeurs.

En raison de son discours régionaliste et des moyens relativement importants dont il dispose grâce au concours d'importants hommes et milieux d'affaires, le MRC a réussi à maximiser les voix dans sa province du centre du pays. En revanche, il a du mal à s'implanter dans les autres régions compte tenu de son caractère régional et de son discours ambigu sur les thèmes de mobilisation potentielle de l'électorat tutsi. À cet égard une bonne partie de l'opinion Tutsi le soupçonne d'avoir des accointances avec le CNDD-FDD.

À l'opposé, le PARENA de l'ancien président Jean-Baptiste Bagaza propose un discours plus radical contre le FRODEBU et le CNDD-FDD, deux partis qu'il accuse de génocide contre les Tutsi. Il bénéficie d'une certaine popularité principalement dans la jeunesse urbaine Tutsi et des nostalgiques de son époque. Mais son capital de sympathie s'est quelque peu érodé en raison de la main mise autoritaire de son président sur le parti et de dissensions internes qui ont poussé d'ailleurs à la création d'un parti dissident: le PARIBU.⁴³ Du reste, le parti s'est longtemps cantonné à quelques centres urbains et n'a exploré que sur le tard les confins du pays, ce qui explique son faible score à l'intérieur du pays. Par ailleurs, ses moyens financiers sont fort limités et le PARIBU, qui a notamment axé sa campagne contre le PARENA, l'a privé de milliers de voix.

Le MRC et le PARENA pâtissent aussi du fait qu'ils sont personnifiés de manière excessive par leurs présidents respectifs. Ils reposent encore sur des bases trop fragiles alors que l'UPRONA, en dépit de ses avatars, reste un parti capable de survivre à l'épreuve des changements. C'est ainsi que l'UPRONA, à la faveur de sa forte présence dans l'administration territoriale, de l'exploitation de l'image et de la popularité de son fondateur le prince et héros national Louis Rwagasore ainsi que de la disposition de

fonds importants, a pu survivre au naufrage collectif des partis Tutsi.

VI. DES ELECTIONS GENERALES ET UNE VICTOIRE CREDIBLES

A. DÉRIVE TRIBALISTE DU FRODEBU OU LA STRATÉGIE MANQUÉE

Ayant constaté l'efficacité de la campagne de proximité menée par le CNDD-FDD au cours des communales, la plupart des autres partis opteront pour la même stratégie. La majorité des partis engagés dans les communales repartent officiellement en campagne mais seuls six partis sont visibles sur le terrain.⁴⁴ Très vite, des tracts à caractère xénophobe et tribaliste diffamant le CNDD-FDD et certains de ses responsables sont retrouvés dans plusieurs chef lieux de province. Le discours de campagne du FRODEBU est essentiellement axé sur la diabolisation du CNDD-FDD. De nouveau la campagne se déroule sous forte tension et est émaillée par des violences. En moins d'une semaine, une dizaine de militants et candidats de partis politiques sont la cible d'assassinats. Le FRODEBU muscle son discours. Il déclare, par la voix de son porte-parole, au cours d'un meeting à Bujumbura rural, avoir déployé des centaines de jeunes dans le pays pour protéger la population des pressions et agressions exercées par le CNDD-FDD. Lors d'une réunion publique dans une commune du nord du pays, le président de ce même parti appelle l'assistance à se préparer à la "résistance populaire".⁴⁵

Dans l'objectif de retourner en sa faveur la population, le FRODEBU a pris l'option, risquée, d'ethniciser son discours et de jouer toutes les cartes possibles. Dans plusieurs localités du pays, des centaines de gardiens de la paix (des civils armés par le pouvoir pour l'"autodéfense civile" à la fin des années quatre-vingt dix) menacent de perturber le processus électoral si la solde promise par le CNDDR ne leur est pas octroyée immédiatement.⁴⁶ Certaines autorités locales, essentiellement du FRODEBU, leur ont affirmé que la prime de 100 US\$, prévu par le CNDDR, ne leur serait pas remise en cas de victoire du CNDD-FDD. Des bruits

⁴³ Le parti pour le redressement intégral du Burundi.

⁴⁴ Le CNDD-FDD, le FRODEBU, l'UPRONA, le CNDD, le MRC et le PARENA.

⁴⁵ En octobre 1993, les appels à la résistance de cette même personnalité, sur les ondes de radio Rwanda, à la suite de l'assassinat de Melchior Ndadaye, sont considérés par la grande majorité des tutsi comme le véritable détonateur des massacres de tutsi.

⁴⁶ La commission nationale de démobilisation, réinsertion et réintégration.

de violences, provoquées par le FNL de connivence avec le FRODEBU, en vue de perturber les élections circulent dans tout le pays. À la veille des élections, la peur est à son paroxysme dans plusieurs localités du pays particulièrement celles où le FNL est actif. Le jour du scrutin, les foules n'affluent pas pour voter comme à l'accoutumée. Mais au fur et à mesure des heures qui s'écoulaient, elles se rendent aux bureaux de vote, confortées par les informations, diffusées sur les radios, faisant état du déroulement tranquille du scrutin. En effet, aucun incident violent majeur n'est signalé. Et lorsque les médias annoncent en début de soirée les premiers résultats, les estimations en faveur d'une large victoire du CNDD-FDD se confirment dans les mêmes proportions que lors des communales.

B. UN PROCESSUS ÉLECTORAL GLOBALEMENT RÉUSSI

En dépit d'un taux de participation moins élevé -- de l'ordre de 74 pour cent -- les élections législatives confèrent quasiment les mêmes pourcentages de voix aux deux principaux protagonistes de ces élections. Alors que le CNDD-FDD avait obtenu 57 pour cent des voix au cours des communales, il augmente légèrement son score pour acquérir 58 pour cent de voix. Le FRODEBU passe de 23 à 22 pour cent. Le CNDD de Léonard Nyangoma stagne autour de quatre pour cent tandis que l'UPRONA améliore son score pour passer de six à sept pour cent au détriment notamment du PARENA. Le pourcentage de ce dernier se maintient sous la barre des deux pour cent et l'exclut de l'Assemblée Nationale. Le MRC, avec deux pour cent des voix, sauve sa place au sein de l'Assemblée Nationale.

La diminution du taux de participation de cette élection, à l'enjeu pourtant majeur, est surtout liée à la tension des derniers jours qui ont précédé le vote. Les craintes d'incidents majeurs au cours du scrutin ont dissuadé un certain nombre d'électeurs de se présenter aux urnes. Divers reportages diffusés sur les radios locales ont relaté le cas de paysans, notamment dans les bureaux de vote de la périphérie de la capitale et de Bujumbura rural, qui suppliaient les membres des bureaux de ne pas leur mettre de l'encre indélébile sur le doigt de peur de subir des représailles à leur retour chez eux. Pourtant la veille de l'élection, le FNL a diffusé un communiqué affirmant qu'il ne perturberait pas le vote. Et malgré les intimidations de toute part, les Burundais ont voté nombreux signifiant leur attachement à un processus électoral qu'ils ont ardemment souhaité et confirmant le choix de leur vote exprimé lors des communales. Les résultats de ces élections législatives ont été acceptés par tous comme traduisant la volonté populaire. La polémique sur le caractère libre du vote n'est plus à l'ordre du jour.

À la suite des législatives, les 8 et 12 juillet, la CENI organise le vote des administrateurs, des présidents et vice-présidents des communes. Ceux-ci sont élus par les conseils communaux issus du scrutin du 3 juin. Ces élections indirectes consacrent une écrasante domination du CNDD-FDD sur l'administration territoriale. Il remporte 75 pour cent des postes d'administrateurs locaux. Alors que la CENI s'était montrée réservée au cours des communales face aux différents cas de fraude, elle joue un rôle beaucoup plus actif lors des élections législatives. La semaine qui précède le scrutin, elle mène une campagne d'explication à travers les médias sur les types de fraude contrevenant à la loi puis invite, avec insistance, le jour du vote, les corps de police à sévir pour tout cas de fraude. La CENI a réussi à assurer la crédibilité d'un processus électoral au sein duquel sa mission reste encore parfois confuse et délicate. En lui confiant la gestion de la cooptation pour régler la question des éventuels déséquilibres de genre et d'ethnie issus des votes, sans orientations précises sur les modalités de sa mise en œuvre, le législateur a piégé la CENI.

Organe technique sans véritable pouvoir de coercition, elle se retrouve sur un terrain hautement politique à la merci d'attaques et surtout de contestations de ses décisions, des arrêts probablement discutables ou pouvant même être jugés injustes d'autant qu'ils concernent les intérêts parfois vitaux de partis ou d'hommes politiques en vue. Malgré cela, la CENI a réussi à organiser, en concertation avec les partis politiques concernés, la cooptation des administrateurs communaux à partir des équilibres ethniques prévus par le code électoral et la constitution.⁴⁷ Il a été convenu à l'avance des communes à octroyer à des administrateurs Tutsi et aux Hutu si bien que les élections ont pu être organisées sur cette base sans problèmes majeurs.

Malgré la répétition de nouvelles tentatives de fraude telles que le recours au vote de mineurs, le laxisme observé sur le contrôle des pièces d'identité des électeurs, les bulletins de partis saisis sur de nombreux électeurs à la sortie des urnes ou encore des cas de trafics de bulletins d'électeurs, l'élection législative du 4 juillet est un succès pour le Burundi au vu des risques qui pesaient sur son déroulement. La réussite du processus électoral burundais est à mettre également à l'actif du ministère de l'Intérieur

⁴⁷ La cooptation est un mécanisme prévu par l'accord d'Arusha pour repêcher des candidats non élus en vue de respecter les équilibres au niveau des ethnies et de genre prévus par cet accord et la constitution post-transition. Les modalités concrètes de mise en œuvre sont confiées à la CENI. Ces différents textes prévoient d'accorder les postes d'administrateurs communaux à 67 pour cent de Hutu et 33 pour cent de Tutsi. Or un nombre très faible de communes sont à majorité Tutsi. Il en est de même pour les conseils communaux issus du scrutin du 3 juin.

mais surtout de l'ONUB pour son appui matériel et logistique important et son rôle discret mais efficace dans les tractations menées pour dissuader le FNL et le FRODEBU de saboter cette élection. Le processus électoral a aussi permis de voir l'armée burundaise dans un rôle nouveau, celui d'arbitre et de garant du processus. Au plus fort de la tension qui a précédé les législatives, c'est le chef d'état-major général de ce corps qui est monté au créneau pour mettre en garde contre tout dérapage et demander à toute la classe politique de faire preuve de retenue et d'accepter le verdict des urnes.

C. CONSÉQUENCES DE LA VICTOIRE ÉLECTORALE DU CNDD-FDD SUR LE PAYSAGE POLITIQUE

Les résultats de l'élection communale ont donné une victoire écrasante au CNDD-FDD et une défaite cinglante au FRODEBU dont le score passe de plus de 80 pour cent au cours de l'élection législative de juin 1993 à un peu plus de 22 pour cent pour la même élection. L'UPRONA a diminué de moitié son score de 1993. Le CNDD-FDD obtient à l'issue des législatives 59 sièges de députés, contre 25 au FRODEBU, 10 à l'UPRONA, 4 au CNDD et 2 au MRC sur les 100 sièges à pourvoir. Comme les quotas prévus par la loi n'ont pu être respectés, la CENI a coopté 18 députés pour atteindre un chiffre de 118 députés dont 64 pour le seul CNDD-FDD.⁴⁸

Les élections sénatoriales du 29 juillet confirment l'hégémonie du CNDD-FDD sur les institutions. Ce parti remporte 30 des 34 sièges à pourvoir à raison de deux sièges par province sur base de la parité ethnique. Les deux circonscriptions électorales de Bujumbura rural et Bururi lui échappent logiquement.⁴⁹ Les sénateurs sont élus par les conseils communaux au sein desquels le CNDD-FDD dispose d'une large majorité. Il parvient cependant à glaner les voix d'autres partis dont celles d'élus du FRODEBU comme dans la circonscription de Bujumbura où ce dernier parti dispose d'un nombre plus important de grands électeurs. Conformément à la constitution, le Sénat est également composé de trois représentants de l'ethnie Batwa et des quatre anciens

Présidents de la République.⁵⁰ Pour respecter les équilibres de genre, la CENI coopte 8 femmes dans chacun des partis ayant obtenu cinq pour cent des voix au cours des sénatoriales. Le Sénat comprend à l'issue de cette cooptation 49 sénateurs dont 32 en provenance du CNDD-FDD.

Le 19 août, l'élection du Président de la République se déroule en un seul tour. Pierre Nkurunziza est élu avec une majorité écrasante de voix allant bien au delà des deux tiers requis par l'Assemblée Nationale et le Sénat réunis. C'est la consécration de l'hégémonie totale du CNDD-FDD sur les principales institutions. Ce score élevé s'explique par diverses raisons. Tout d'abord aucun autre parti politique n'a présenté de candidature à l'exception du CNDD-FDD. Enfin c'est le jeu de probables alliances. Déjà les élections au niveau des bureaux de l'Assemblée Nationale et du Sénat ont montré certaines alliances.⁵¹ Celles-ci sont notamment dictées par la perspective de la prochaine composition du gouvernement et la désignation des deux Vice-Présidents.

Le FRODEBU, l'UPRONA et le MRC sont clairement intéressés par leur entrée au Gouvernement, ce qui veut dire qu'ils accepteraient de renoncer à l'opposition comme le stipule la constitution. Seul le CNDD a clairement opté pour l'opposition, un choix dicté notamment par son score -- il n'atteint pas les cinq pour cent des voix -- et la rancune tenace que lui voue le CNDD-FDD. Ce dernier a l'avantage de disposer d'une majorité suffisamment confortable pour mener une politique volontariste sans risquer de retomber dans des guerres de tranchées entre différents partis au sein des institutions. Il aura ainsi les coudées franches pour gouverner sans risques de blocage.

Cette trop grande domination du jeu politique et l'avantage de la légitimité des urnes pourraient peut-être amener le CNDD-FDD à vouloir prendre des libertés par rapport à certaines dispositions de la constitution et à ses engagements pris à Arusha, voire l'orienter vers une politique autoritaire. Dans ce cas un certain nombre d'actions pourraient être rendues plus aléatoires, notamment en ce qui concerne l'épineuse question de la justice et de la lutte contre l'impunité. Les pratiques du CNDD-FDD en matière de respect des droits de l'homme contrastent avec son discours. La difficulté du CNDD-FDD de se départir d'une culture de la violence, héritée du maquis, au détriment d'une culture de la tolérance et

⁴⁸ L'article 129 du code électoral stipule notamment que "la commission électorale nationale indépendante procède au redressement des déséquilibres constatés en retenant sur les listes des partis politiques et des indépendants qui ont atteint cinq pour cent des suffrages exprimés un nombre égal de députés supplémentaires appartenant à l'ethnie ou au genre sous représenté(e) nécessaires pour résorber les déséquilibres."

⁴⁹ Ce sont les deux provinces où le CNDD-FDD enregistre les scores les plus faibles au cours des élections communales et législatives.

⁵⁰ Jean-Baptiste Bagaza, président du parti PARENA, Pierre Buyoya, Sylvestre Ntibantunganya et Domitien Ndayizeye qui devraient rejoindre le Sénat dès le 26 août.

⁵¹ Madame Immaculée Nahayo, veuve du ministre de l'Intérieur Simon Nyandwi, a été élue sur les 116 députés votants avec 107 voix pour, trois voix contre et six abstentions. Le FRODEBU compte néanmoins 30 députés et l'UPRONA 15.

de la recherche permanente de compromis ne donne pas de gages réels de sa volonté de promouvoir une justice équitable, impartiale et respectueuse des droits de la personne. Par ailleurs, la constitution comporte des dispositions importantes que le CNDD-FDD a combattues. À cet égard il n'a jamais caché qu'il était contre la politique des quotas ethniques sous couvert d'un nationalisme transcendant les ethnies. Plusieurs fois interrogé sur l'éventualité de supprimer ces quotas, le CNDD-FDD a répondu de manière évasive.⁵² Ce projet pourrait donc figurer à l'agenda du CNDD-FDD et rencontrer une oreille attentive auprès du FRODEBU et CNDD, qui doivent composer avec une base électorale, la majorité Hutu, peu convaincue du bien fondé de cette disposition. Du reste, elle prive certaines élites de ces mêmes formations de postes au profit de Tutsi débarqués sur le tard dans ces partis le plus souvent par opportunisme politique.

D. L'AFFAIBLISSEMENT DES PARTIS TUTSI

Sur la question de la représentation des ethnies au sein des institutions, les partis politiques Tutsi sont représentés à l'Assemblée nationale proportionnellement à leurs scores aux législatives sauf pour ceux qui n'ont pas atteint le seuil de deux pour cent. Il en est de même pour ce qui est du gouvernement. Alors qu'ils ont tous convoité le même électorat dont le poids démographique est évalué à 14 pour cent, les partis Tutsi, sans programmes politiques cohérents pour la plupart, se sont retrouvés une quinzaine en quête de voix tutsi. La majorité d'entre eux se sont concentrés sur les communes et les provinces d'origine de leurs dirigeants et sur la capitale. Cette dispersion des voix Tutsi a entraîné des scores dérisoires pour l'ensemble de ces partis. Seul l'UPRONA surnage avec sept pour cent de voix. Un score inespéré tant ce parti a longtemps redouté une déroute électorale plus grave et craint de ne pas atteindre les cinq pour cent de voix requis pour participer au gouvernement. Le MRC, avec deux pour cent des voix, évite le pire. Ces deux partis sont donc les seuls représentés au niveau de l'Assemblée Nationale.

L'UPRONA est déjà visiblement tentée par une alliance politique contre-nature avec le CNDD-FDD et le FRODEBU au sein des institutions. Le MRC est dans l'attente d'un geste du CNDD-FDD en sa faveur en vue de son repêchage dans le gouvernement, voire au poste tant recherché de premier vice-président. Un probable assujettissement des partis Tutsi au CNDD-FDD est à l'horizon dû au trop grand appétit de leurs leaders. Un

scénario qui pourrait signifier l'absence totale d'opposition au sein des institutions ou tout au moins une représentation modique de celle-ci avec les quatre députés du CNDD sur les 118 que compte l'Assemblée Nationale. En outre, il affaiblirait singulièrement l'argumentaire des partisans des quotas fondés sur les familles politico-ethniques dans la mesure où son principal chantre, l'UPRONA, donnerait là un exemple patent du caractère futile des alliances fondées sur ces critères en étant le premier à renier ce principe avec la nouvelle législature. Une situation qui serait la conséquence logique de l'absence de vision de ces mêmes partis et surtout de l'inclination de leurs leaders à privilégier des ambitions personnelles. Cette marginalisation des partis Tutsi devrait se faire au bénéfice des Tutsi des partis Hutu. Personnes en qui la majorité des tutsi semblent ne pas se reconnaître pour avoir voté largement contre ces partis.

Enfin la classe politique devrait être profondément remodelée avec la disparition ou tout au moins la mise en veilleuse d'une vingtaine de formations politiques dont certaines avaient joué un rôle influent au cours des douze années de crise. Il devrait rester une demi-douzaine de formations politiques actives y compris les cinq appelées à composer les futures institutions. C'est là un des aspects positifs de ce processus dans un contexte où l'espace politique avait vu l'intrusion de nombreux charlatans qui ont contribué à polluer la vie politique. Il n'en demeure pas moins que les nouveaux venus sont attendus en matière de réalisations et que la légitimité des urnes ne leur confère pas pour autant une virginité politique.

VII. CONCLUSION

Les élections communales et législatives ont renversé le jeu politique au Burundi en faisant de l'ancienne rébellion, le CNDD-FDD, la première force politique du pays. En dépit de certaines irrégularités et du climat de peur et d'intimidation qui a prévalu au cours des jours qui ont précédé ces élections, c'est une victoire qui ne peut être remise en question et donc logiquement méritée parce que la majeure partie de la population a choisi le CNDD-FDD, notamment pour avoir permis la réforme de l'armée et parce qu'il constitue une force capable de protéger les acquis de ce changement.

Le fait que la compétition électorale n'ait pas mis en opposition de véritables projets de société et des programmes concrets est certes à déplorer. La plupart des formations politiques ont mis en avant des idéaux tels que la lutte contre la pauvreté ou l'impunité sans s'appesantir sur des promesses de réalisation. À l'instar du CNDD-FDD dont la campagne a reposé beaucoup plus sur les sentiments.

⁵² Conférence de presse du CNDD-FDD du 13 janvier 2005, animée par Hussein Radjabu, alors secrétaire général du CNDD-FDD.

Les résultats de ces élections sont en outre le scénario le moins risqué pour la poursuite du processus de paix. Une victoire du FRODEBU aurait été probablement beaucoup plus difficile à gérer et les perspectives d'une reprise de la guerre non exclues. C'est aussi la fin du long épisode du tandem UPRONA-FRODEBU aux prestations limitées. Un duo compromis dans de nombreuses affaires. Si des contingences externes sont en partie responsables de la descente aux enfers qu'a connue le Burundi ces douze dernières années, ces deux partis portent la responsabilité première du marasme économique qui fait de ce pays, à l'heure actuelle, l'un des trois ou quatre pays les plus pauvres au monde. Le taux de corruption a quant à lui atteint un niveau si élevé dans les services de l'État et au sein des plus hautes sphères du pouvoir qu'il faudra probablement attendre longtemps et surtout des résultats probants sur le plan de la lutte contre la pauvreté pour voir ces pratiques jugulées. À cet égard, on peut espérer probablement davantage d'un CNDD-FDD, encore relativement vierge sur ce chapitre et dans l'obligation de faire ses preuves plutôt que d'un FRODEBU décrédibilisé et usé par divers dossiers de corruption et de malversation. La victoire du CNDD-FDD est donc une opportunité certaine pour le retour de la paix mais aussi pour le redécollage de l'économie nationale que ce changement peut insuffler.

La nouvelle donne permet aussi d'espérer la fin définitive d'un conflit politico-ethnique ultra violent. Bien gérée, l'intégration croissante de Tutsi au sein du CNDD-FDD pourrait contribuer à reléguer la dimension ethnique du conflit burundais à un second plan. Il n'en demeure pas moins qu'il n'y a pas lieu non plus de lui signer un chèque en blanc. Des risques continueront à peser sur le processus de paix et notamment sur la gestion de la question du FNL, sur la conduite d'une politique inclusive et la poursuite des réformes prévues par l'accord d'Arusha. Ne fut-ce que dans les deux semaines qui ont suivi les législatives, les attaques du FNL ont causé la mort de 45 personnes. Autant de dossiers sur lesquels le CNDD-FDD doit envoyer rapidement des signaux forts pour rassurer et ne pas amplifier les inquiétudes que sa victoire suscite chez une partie de la population, notamment au sein de la majorité des Tutsi. C'est principalement sur le volet de la gestion équitable et saine des ressources, des droits de l'homme et de la promotion d'une véritable politique de réconciliation qu'il sera attendu et jugé dans cinq ans quand les électeurs se prononceront de nouveau sur les personnes appelées à les gouverner.

Nairobi/Bruxelles, le 25 août 2005

ANNEXE A
 CARTE DU BURUNDI



ANNEXE B

GLOSSAIRE

CENI	Commission électorale nationale indépendante
CNDD	Conseil national pour la défense de la démocratie
CNDD-FDD	Conseil national pour la défense de la démocratie et forces pour la défense de la démocratie
CNDDR	Commission nationale pour la démobilisation, la réinsertion et la réintégration des anciens combattants
FRODEBU	Front pour la démocratie au Burundi
MRC	Mouvement pour la réhabilitation du citoyen
ONUB	Opération des Nations Unies pour le Burundi
PALIPEHUTU-FNL	Parti Pour la libération du peuple hutu-Forces nationales de libération
PARENA	Parti pour le redressement national
PARIBU	Parti pour le redressement intégral du Burundi
UPRONA	Union pour le progrès national

ANNEXE C

À PROPOS DE L'INTERNATIONAL CRISIS GROUP

International Crisis Group (Crisis Group) est une organisation non-gouvernementale indépendante à but non lucratif employant plus de 110 personnes réparties sur cinq continents. Ceux-ci conçoivent des analyses de terrain et un plaidoyer de haut niveau dans un but de prévention et de résolution des conflits.

L'approche de Crisis Group est fondée sur des recherches effectuées sur le terrain par des équipes d'analystes postés dans divers pays à risque ou à proximité. A partir des informations recueillies et des évaluations de la situation sur place, Crisis Group rédige régulièrement des rapports analytiques rigoureux contenant chacun une série 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 conflits les plus importantes, ou de conflits potentiels, partout dans le monde.

Les rapports et briefings de Crisis Group sont largement diffusés par courrier électronique et versions imprimées à de nombreux responsables au sein des ministères des Affaires Etrangères et organisations internationales, et rendus simultanément accessibles au public via le site internet de l'organisation: www.crisisgroup.org. Crisis Group travaille étroitement avec les gouvernements et ceux qui les influencent, notamment les médias, afin de les sensibiliser à ses analyses et 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 les rapports et recommandations auprès des décideurs politiques du monde entier. Crisis Group est présidé par Lord Patten of Barnes, ancien Commissaire européen aux Relations extérieures. Gareth Evans, ancien Ministre australien des Affaires étrangères, en est le Président Directeur Général depuis janvier 2000.

Crisis Group a son siège à Bruxelles et des bureaux de liaison à Washington DC, New York, Londres et Moscou. De plus, l'organisation dispose actuellement de seize bureaux de terrain (à Amman, Belgrade, Bishkek, Dakar, Douchambé, Islamabad, Jakarta, Kaboul, Nairobi, Port-au-Prince, Pretoria, Pristina, Quito, Séoul, Skopje et Tbilissi), depuis lesquels les analystes de Crisis Group couvrent plus de cinquante pays et territoires touchés par des crises et répartis sur quatre continents. En Afrique, il s'agit de l'Angola, le Burundi, la Côte d'Ivoire, l'Érythrée, l'Éthiopie, la Guinée, le Libéria, l'Ouganda, la République Démocratique du Congo, le Rwanda, le Sahel, la Sierra Leone, la Somalie, le Soudan et le Zimbabwe; en Asie, de l'Afghanistan, la Birmanie/ Myanmar,

le Cachemire, la Corée du Nord, l'Indonésie, le Kazakhstan, la Kirghizie, le Népal, l'Ouzbékistan, le Pakistan, le Tadjikistan et le Turkménistan; en Europe, de l'Albanie, l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Bosnie-Herzégovine, la Géorgie, le Kosovo, la Macédoine, la Moldavie, le Monténégro et la Serbie; au Proche et Moyen-Orient, toute la région s'étendant de l'Afrique du Nord à l'Iran; et enfin, en Amérique Latine, de la Colombie, la région andine et Haiti.

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 australienne pour le développement international, l'Agence canadienne de développement international, l'Agence des États-Unis pour le développement international, l'Agence Intergouvernementale de la Francophonie, l'Agence néo-zélandaise pour le développement international, le Centre canadien de recherches pour le développement international, le Département des Affaires étrangères et du Commerce international du Canada, le Département des affaires étrangères irlandais, le Département des affaires étrangères de la République fédérale Suisse, le Département du Royaume-Uni pour le développement international, le ministère allemand des Affaires étrangères, le ministère des Affaires étrangères de la République Fédérale d'Autriche, le ministère belge des Affaires étrangères, le ministère des Affaires étrangères de la République de Chine (Taiwan), le ministère finlandais des Affaires étrangères, le ministère français des Affaires étrangères, le ministère des Affaires étrangères de la Principauté du Liechtenstein, le ministère luxembourgeois des Affaires étrangères, le ministère néerlandais des Affaires étrangères, le ministère des Affaires étrangères du Royaume-Uni et du Commonwealth, le ministère suédois des Affaires étrangères, le ministère tchèque des Affaires étrangères, le ministère royal des Affaires étrangères du Danemark et le ministère royal norvégien des Affaires étrangères.

Les fondations et donateurs du secteur privé regroupent: Atlantic Philanthropies, Bill and Melinda Gates Foundation, Carnegie Corporation of New York, Charles Stewart Mott Foundation, David and Lucille Packard Foundation, Ford Foundation, Fundação Oriente, Henry Luce Foundation, Hunt Alternatives Fund, John D. and Catherine T. MacArthur Foundation, John Merck Fund, Moriah Fund, Open Society Institute, Ploughshares Fund, Pro Democratia Stiftung, Rockefeller Foundation, Sigrud Rausing Trust, Sarlo Foundation of the Jewish Community Endowment Fund, Smith Richardson Foundation, United States Institute of Peace, et la William and Flora Hewlett Foundation.

Août 2005



International Headquarters

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

New York Office

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

Washington Office

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

London Office

Cambridge House - Fifth Floor, 100 Cambridge Grove, London W6 0LE · Tel: +44 20 7031 0230 · Fax: +44 20 7031 0231
E-mail: london@crisisgroup.org

Moscow Office

ul. Fadeeva 6-1-32 - Moscow 125047 Russia · Tel/Fax: +7 095 251 44 85
E-mail: moscow@crisisgroup.org

Regional & Local Field Offices

Crisis Group also operates from some 20 different locations in Africa, Asia, Europe, the Middle East and Latin America:
See: www.crisisgroup.org for details.
