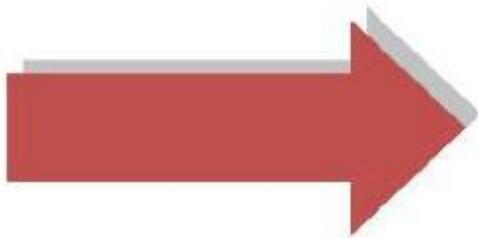




Une ouverture démocratique possible pour le Burundi ?

Par Baptiste ORLE

Baptiste Orle évolue sur le continent africain au sein d'organisations internationales et d'agences de développement. Ancien stagiaire de l'Association Cultures & Progrès, ce diplômé en Relations internationales et en géopolitique s'intéresse aux enjeux politiques des pays dans lesquels il travaille. Il fait partie du comité de rédaction d'ACP.



Analyse

Décembre 2013

Le développement du Burundi et la question du soutien à la démocratie sont cœur des préoccupations d'ACP. Le Burundi est par ailleurs un partenaire historique de la Belgique qui coopère à son développement depuis plus de 50 ans ! Le conflit meurtrier des années nonante y a laissé des traces et si la situation est apaisée depuis plusieurs années, elle n'en reste pas moins très fragile. L'approche des élections présidentielles et la dénonciation de graves violations commises à l'encontre des droits de l'homme, en particulier dans le domaine de la liberté d'expression, sont l'occasion pour ACP de faire le point sur la situation. Les élections présidentielles du Burundi feront l'objet d'une publication par ACP dans le cadre de sa collection consacrée à la situation des droits humains dans les pays africains qui connaissent un rendez-vous électoral important.

Situé en Afrique centrale, le Burundi est frontalier avec la RDC à l'Ouest, au Nord avec le Rwanda et à l'Est et au Sud avec la Tanzanie. Sa petite superficie (plus petit que la Belgique), sa forte densité de population (plus de 300 hab. /km²) et son enclavement, font du Burundi un pays contrasté marqué par une stabilité relative. Entre 1993 et 2001, le pays a connu une crise politique importante. Comme pour son voisin (le Rwanda), des tensions ethniques ont profondément marqué le pays divisant Hutus et Tutsis. Des milices se sont livrées à des assassinats en nombre. Même si aujourd'hui les tensions sont moins visibles, les blessures de ces années restent en mémoire. Cette fragile stabilité pourrait être remise en cause par les prochaines élections présidentielles en 2015.

Déjà maintenant, les observateurs internationaux soulignent l'importance de ce scrutin dont les pièces du puzzle sont en train d'être progressivement dévoilées. En effet, les deux derniers mois ont ouvert des pistes sur le contexte qui se profile. Hasan Ruvakuki, un journaliste accusé de terrorisme a été remis en liberté conditionnelle le 22 octobre 2013. Correspondant pour RFI, il avait d'abord été condamné à la prison à perpétuité pour « terrorisme » pour voir sa peine réduite à 3 ans. A côté de cela, un projet de modification de la Constitution a été lancé par le gouvernement. Est-ce une réelle volonté du pouvoir d'assouplir sa position à l'égard de la presse ? Ou, est-ce une stratégie plus complexe du pouvoir pour asseoir un peu plus son autorité ? Un rappel historique est nécessaire pour saisir comment l'organisation politique actuelle est née.

I - Les Accords d'Arusha en sursis ?

Sous l'égide de l'Afrique du Sud, le 28 août 2000, les différents groupes politico-militaires¹ en activités au Burundi se retrouvent pour négocier la paix. Ils se mettent d'accord pour adopter et signer ensemble « l'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation ». Cet accord dicte les étapes d'un « système *consociatif*² » afin d'arriver à l'élaboration d'une Constitution et un partage du pouvoir sur les plans politique et ethnique. Des mécanismes de représentations sont mis en place afin de permettre à chaque groupe de s'exprimer et favoriser la recherche de compromis et de dialogue. Les groupes politico-militaires ouvrent peu à peu leur champ d'action aux activités politiques pour gagner en légitimité.

¹ 12 des 19 délégations qui ont participé aux négociations ont accepté le texte et se sont assises à la table des négociations.

² ICG, "Burundi, bye-bye Arusha ?", Rapport Afrique, n°192, 25 octobre 2012, p.11.

Pour autant, le pays se trouve toujours dans une situation pouvant basculer rapidement. Dans ce but, l'ONU déploie une force de paix³ afin de garantir la paix et la stabilité du pays. Aujourd'hui, cette force a disparu mais une présence de l'ONU par le BNUB⁴ est toujours en place.

Avec les élections présidentielles de 2005, le CNDD-FDD⁵ prend le contrôle des principales institutions du pouvoir. L'intégration de ses forces armées dans les corps de défense et de sécurité permet d'asseoir le pouvoir du parti aussi bien au niveau de l'administration, des instances politiques que de l'appareil militaire. Pierre Nkurunziza, ancien combattant pour le CNDD-FDD devenu Président, fait ses premiers pas en politique, utilisant des moyens d'intimidation à l'égard de ses opposants⁶, mais aussi de la presse.

En 2010, le Boycott des élections par les partis de l'opposition permet un renforcement du pouvoir central et communal⁷. Certains opposants préfèrent prendre le maquis, laissant un pouvoir se renforcer politiquement mais avec une possible réouverture du conflit⁸. En 2015, Pierre Nkurunziza achèvera son deuxième mandat. Selon la Constitution en vigueur, il ne peut pas se représenter. On peut s'interroger sur l'avenir du CNDD-FDD sans son leader. Pierre Nkurunziza est-il prêt à laisser sa place de candidat du CNDD-FDD au risque d'assister à la défaite de son parti ?...

II - Pourquoi un changement de Constitution ?

Deux ans avant les élections, un projet de modification de la Constitution a été soumis au Conseil des Ministres en octobre 2013. Ce projet est toujours en discussion, mais son adoption par le Parlement pourrait changer la donne. L'opposition commence à dénoncer cette proposition et des appels à manifestation ont été formulés.

Même si l'on peut se poser la question de savoir s'il s'agit d'une révision ou d'une abrogation de la Constitution⁹, le projet propose des changements importants sur l'organisation des institutions et la prise de décisions.

³ La Mission de l'ONU pour la paix au Burundi (ONUB) a été déployée en 2004 au travers la Résolution 1545 du Conseil de Sécurité. Son objectif était d'assurer le respect des accords d'Arusha, le maintien de la paix et d'assurer le bon déroulement des élections de 2005. En 2007, la mission a laissé la place au Bureau Intégré des Nations Unies au Burundi (BINUB) en charge d'appuyer le gouvernement dans le renforcement des capacités institutionnelles et d'appui à la paix. Le BINUB a été mandaté par la Résolution 1719 du Conseil de Sécurité et a laissé la place au Bureau des Nations Unies au Burundi (BNUB). Depuis 2011, le BNUB a pour mandat d'appuyer le gouvernement burundais afin de renforcer les institutions nationales, de promouvoir et faciliter un dialogue national.

⁴ <http://bnub.unmissions.org/>

⁵ Créé en 1993, le CNDD-FDD a été un groupe militaire d'opposition au Président Pierre Buboya et son parti le FRODEBU. Devenu un parti politique, le CNDD-FDD est arrivé au pouvoir en 2005 avec l'élection du Président Pierre Nkurunziza.

⁶ Sur la presse au Burundi : <http://fr.rsf.org/report-burundi,5.html>

⁷ *Ibidem*, p.12.

⁸ T. Vircoulon, « Au Burundi, les symptômes d'une rechute », Jeune Afrique, 6 décembre 2011.

⁹ S. Vandeginste, « Une nouvelle Constitution pour le Burundi ? Un défi pour la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance », Analysis and Policy Brief, IOB, Université d'Anvers, novembre 2013, p.2.

L'adoption des lois au Parlement ne serait plus soumise à la majorité des deux tiers favorisant le consensus que prévoit l'accord d'Arusha mais à une majorité simple, renforçant ainsi les partis fortement représentés dont le CNDD-FDD qui n'auraient plus besoin de composer avec l'opposition. L'équilibre ethnique, pilier de l'accord d'Arusha, dont le garant est le Sénat serait remis en cause.

Mais la mesure qui provoque le plus d'inquiétudes et qui soulève l'opposition concerne la possibilité qu'ouvre ce projet à Pierre Nkurunziza de briguer un 3^{ème} et même un 4^{ème} mandat alors que la Constitution actuelle ne prévoit que 2 mandats présidentiels. En effet, si la proposition de la modification de la Constitution est adoptée, la création des nouvelles institutions lui permettra de remettre son compteur à zéro.

L'enjeu est important puisqu'il pourrait permettre, d'une part, à Nkurunziza de se représenter mais, d'autre part, remettrait les accords de paix d'Arusha en cause. Alors que ces accords constituent une garantie de stabilité sur le sol burundais, qu'advierait-il de ce processus *consociatif* ?

Une ouverture contrastée

En proposant un tel projet, Pierre Nkurunziza lance un appel fort. Il annonce clairement sa volonté de rester sur la scène politique, quitte à remettre en cause les acquis d'Arusha. Mais afin de ne pas trop alarmer l'opinion internationale, il cherche à mettre en avant les bonnes avancées que connaît le pays.

Fin octobre 2013, la remise en liberté de Hassan Ruvakuki (correspondant pour RFI accusé de terrorisme) montre bien la volonté du pouvoir de jouer la carte de l'assouplissement. L'arrestation de ce journaliste avait provoqué une contestation de la part des associations de défense des droits de l'homme et de la presse avec une résonance internationale.

Pour Pierre Nkurunziza, cette remise en liberté apparaît au meilleur des moments, à l'heure où il souhaite se positionner pour les prochaines élections. Et pourtant ce n'était pas dans les habitudes du Président, qui a toujours eu une certaine retenue à l'égard de la presse. Le 4 juin 2013, il a adopté une loi contraignant les journalistes à révéler leurs sources et les empêchant d'écrire sur des sujets sensibles pour l'État¹⁰. Avec cette remise en liberté d'Hassan Ruvakuki, il fait oublier cette loi contraignante pour la presse et se positionne comme plus ouvert.

Pour symboliser l'élan constructif et l'ouverture démocratique du pays, le Président actuel souhaite le retrait de la BNUB. En demandant publiquement le retrait du bureau

¹⁰ <http://www.rfi.fr/afrique/20130605-burundi-le-president-pierre-nkurunziza-promulgue-loi-controversee-presse>
(consulté le 01/12/2013)

onusien¹¹, il affirme sur la scène internationale que le Burundi est sur la voie de la stabilisation. La décision d'un retrait ou non sera prise par le Conseil de Sécurité de l'ONU, début 2014. Ce leurre inquiète l'opposition qui craint qu'un retrait de la BNUB ne laisse la place à des mesures d'intimidation plus régulières.

IV - Conclusion

Les futurs mois qui mèneront le Burundi aux élections présidentielles seront décisifs et dévoileront qui pourra être candidat et quelle forme auront les institutions de l'État. Pour la presse, il sera intéressant de voir si les conditions de travail seront assouplies ou si les mécanismes de contraintes rendront plus difficile l'exercice de leur travail.

Pierre Nkurunziza joue gros avec son projet de loi. Si ce projet passe, il se positionne sur un terrain glissant lui permettant de se représenter au risque de remettre en cause le système *consociatif*, acquis de l'accord d'Arusha. Arrivera-t-il à garder la ligne de conduite vers les bonnes avancées qu'il souhaite montrer ou joue-t-il un rôle pour mieux écarter ses adversaires ? La presse pourra-t-elle jouer sa place pour garantir l'ouverture démocratique du Burundi ? Autant de questions dont les réponses détermineront significativement l'avenir des Burundaises et des Burundais.

Clefs de compréhension

Cadre législatif

- 28 août 2000 : Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation
- 28 octobre 2001 : Adoption de la Constitution de Transition (régit pendant 36 mois le fonctionnement des Institutions de la République jusqu'à l'entrée en vigueur d'une Constitution post-transition).
- 20 octobre 2004 : Adoption d'une Constitution « intérimaire post-transition » en attendant
(36 mois après) l'organisation d'un référendum.
- 28 Février 2005 : Adoption par référendum de la Constitution élaborée sur base des Accords d'Arusha.
- 18 mars 2005 : Promulgation et entrée en vigueur de la Constitution.

¹¹ <http://www.jeunefrique.com/Article/DEPAFP20131109105543/onu-burundi-bujumbura-bnub-onu-burundi-le-gouvernement-demande-la-fermeture-du-bureau-de-l-onu.html> (consulté le 01/12/2013)

Cadre politique

- Août 2004 : Accord de Pretoria réaffirmant la prédominance des accords d'Arusha.
- 22 avril 2005 : Élections présidentielles après report des élections prévues le 31 octobre 2004.
- 7 septembre 2006 : Cessez-le-feu signé entre le gouvernement et le FLN.
- 24 mai 2010 : Élections communales
- 28 juin 2010 : Élections présidentielles et boycott du scrutin par les 6 candidats de l'opposition.
- 2015 : Futures élections présidentielles