



C E T R I

ANALYSE 2016
décembre

Centre tricontinental

BURUNDI : LUTTE CONTRE UN POUVOIR ILLEGITIME

Aymar Nyenyezi Bisoka

En 2015, le Burundi a versé dans une crise politique majeure après l'élection pour un troisième mandat du président Pierre Nkurunziza. Face à la violation de la Constitution et des accords de paix d'Arusha, le mécontentement social a grandi. Le rapport de force est toutefois inégal et la contestation réprimée. L'impasse politique actuelle mine le pays et témoigne du caractère « non négocié » de la construction de l'État post-conflit.

La fin de la guerre froide a suscité l'espoir (Fukuyama, 1992) sinon l'illusion (Battistella, 1993) d'une nouvelle ère de paix à l'échelle internationale, mais s'est traduite dans les faits par une multiplication des conflits en Afrique subsaharienne. Convaincus des bienfaits de la paix libérale et en dépit de certaines contradictions (Paris et Sisk, 2008), les États et organisations internationales se sont impliqués – au travers d'opérations de paix et de processus de résolution des conflits – pour établir ou restaurer la légalité constitutionnelle (Gaudusson, 2007 ; Vandeginste, 2013).

La plupart des pays ont signé des accords de paix au niveau interne, à l'origine de transitions politiques permettant de déboucher sur l'établissement d'une constitution. Le Burundi a suivi ce mode opératoire. Il a rassemblé les principaux belligérants et acteurs politiques autour de la table des négociations et a signé – sous l'égide de Nelson Mandela – les accords de paix à Arusha le 28 août 2000 qui sont entrés en vigueur le 1^{er} novembre 2001. Ceux-ci prévoyaient une période de transition de trois ans au terme de laquelle des élections libres et démocratiques ont été organisées et la Constitution adoptée par référendum.

La Constitution burundaise garantit le partage des pouvoirs sur des bases politiques et ethniques et limite à deux le nombre de mandats présidentiels successifs, afin d'assurer une alternance démocratique. Les accords ont donc promu un constitutionnalisme libéral (Ghozali, 2007), porteur de promesses de paix et de prospérité, mais qui s'est révélé insuffisant au regard du regain d'insécurité et de paupérisation. Un problème majeur est que les textes ne prévoient aucune voie de réclamation ou de contestation en dehors du contrôle des élites, qui se retrouvent dès lors libres de neutraliser leurs détracteurs.

Le présent article témoigne des actions entreprises par la population pour dépasser cette limite et réclamer le respect de la Constitution, en dépit des menaces de répression existantes. L'alternance est un mécanisme qui donne à la population la possibilité d'écarter un dirigeant ou un parti qui n'a pas tenu ses promesses, mais qui ne peut stopper à lui seul un gouvernant décidé à se maintenir au pouvoir par le recours à la violence, à la corruption, au jeu des appartenances ethniques, à la manipulation et au contrôle de l'appareil étatique.

Indicateurs d'une dérive autoritaire

En 1992, après presque trente années de dictature et de conflits politiques et ethniques, une première Constitution démocratique établit la séparation des pouvoirs et restaura le multipartisme au Burundi. Ce changement majeur coïncida avec un vent de démocratisation qui soufflait sur l'Afrique après la chute du mur de Berlin. Des élections présidentielles furent organisées le 1^{er} juin 1993 et donnèrent la victoire à Melchior Ndadaye, candidat du Front pour la démocratie au Burundi (FRODEBU), à dominante hutue. Pierre Buyoya, président sous la dictature, se retira, respectant la décision des urnes, mais la majorité des cadres tutsis n'acceptèrent pas de s'ouvrir au multipartisme et à la démocratie. Après une première tentative de coup d'État en juillet 1993, une deuxième fut lancée le 21 octobre de la même année. Elle fut déjouée, ne permettant pas la prise de pouvoir par les Tutsis, mais s'accompagna de l'assassinat du président Ndadaye.

Les violences ethniques embrasèrent alors le pays. Des élites politiques hutues formèrent clandestinement le Conseil national pour la défense de la démocratie (CNDD), une rébellion hutue, en septembre 1994 (Nindorera, 2015). La guerre civile s'installa dans le pays tout au long des années 1990. Des négociations furent entamées le 15 juin 1998 à Arusha, qui réunirent le gouvernement, l'opposition hutue et tutsie, ainsi que trois mouvements de la rébellion hutue. Elles aboutirent à un cessez-le-feu qui fut régulièrement violé jusqu'à la signature des accords. Une stabilisation s'opéra ensuite et permit une transition vers les élections générales de 2005 remportées par le CNDD-FDD.

Les attentes élevées, suscitées par l'accession du CNDD-FDD au gouvernement de transition en 2003, retombèrent au rythme du renforcement autoritaire et de la corruption (Palmans, 2008). Dès 2006, les affaires s'accumulèrent, dévoilées par la presse et la société civile. La même année, une crise politique et institutionnelle éclata. Plusieurs hauts représentants furent accusés de tentative de coup d'État, qui s'avéra rapidement être une mascarade fomentée par le parti au pouvoir. Des purges s'ensuivirent parmi les élus de l'opposition, les responsables de la société civile et les médias critiques. Plusieurs dizaines de corps sans vie d'opposants politiques furent découverts dans le pays (Crisis Group Reports, 2012).

À l'approche des élections de 2010, le CNDD-FDD accrut son emprise sur les institutions. La jeunesse aux ordres du parti, les Imbonerakure, multiplia les actes d'intimidations en lien avec la police (Ibid.). La presse fut harcelée, les partis d'opposition agacés et les moyens financiers et logistiques captés à des fins électorales. Nkurunziza s'est construit en outre depuis 2005 une image de président « proche du peuple » dans les campagnes. Dans ce contexte, le CNDD-FDD remporta les élections (Helbig de Balzac et al., 2011).

Après les communales, l'opposition décida de boycotter les autres scrutins et plusieurs de ses leaders s'exilèrent. Certains optèrent pour la lutte armée, mais les rébellions qu'ils initièrent furent rapidement anéanties ou affaiblies. Le CNDD-FDD renforça plus encore son contrôle en infiltrant les institutions politiques et sécuritaires. Des textes législatifs controversés ont été votés, sans toutefois pouvoir modifier la Constitution (Ibid.). Face aux dérives du pouvoir, beaucoup espéraient une transition politique avec les élections de 2015.

Lutter pour l'alternance politique

Les accords d'Arusha, en dépit des nombreuses entraves, sont restés le fondement de la paix au Burundi jusqu'à la décision du président sortant, fin avril 2015, de briguer un nouveau mandat. Dès le début de l'année, les préparatifs du scrutin avaient généré de fortes tensions autour de l'enregistrement des électeurs et des manifestations avaient vu le jour à l'appel du collectif « Halte au troisième mandat » qui regroupe notamment des associations de la société civile et deux centrales syndicales (Nindorera, 2015).

Contrairement aux déclarations des dirigeants, ce mouvement de contestation est parvenu à transcender les clivages ethniques. Aussi, même au sein du parti au pouvoir, une opposition à la candidature de Nkurunziza existe. Le parti au bord de l'implosion s'est vidé progressivement des derniers éléments modérés. La contestation s'est étendue aussi à l'église catholique très influente. La communauté internationale a tenté de dissuader Nkurunziza de se représenter, mais sans succès. Fin

avril, le couperet tombe : le CNDD-FDD le désigne comme son candidat à la présidentielle (Ibid.).

Dès le lendemain du congrès, des manifestations quotidiennes ont eu lieu dans plusieurs quartiers de Bujumbura. La police les réprima durement, au contraire de l'armée qui essaya d'agir pacifiquement. Le 13 mai, une partie de l'armée tenta un coup d'État, alors que Nkurunziza rencontrait les chefs d'État de la région en Tanzanie pour trouver une issue à la crise. Cette tentative de putsch a été rapidement déjouée. La situation politique s'est détériorée au fil des semaines. Le parti au pouvoir - ou du moins ce qu'il en reste - commença à ethniciser le conflit. De violents affrontements entre forces de sécurité et manifestants ont fait plusieurs morts.

Le mouvement d'opposition contre la violation de la Constitution et pour le départ de Nkurunziza s'est toutefois poursuivi. Il est animé par des leaders de la société civile qui utilisent les réseaux sociaux et des médias privés - assez indépendants et critiques - pour relayer leurs messages. En réaction, les violences policières et les exactions des Imbonerakure, sorte de milice armée à la solde du pouvoir (Crisis Group Reports, 2012), se sont intensifiées.

Les initiatives de médiation des organisations africaines ont souffert des contradictions et tergiversations de certains chefs d'État, dues à des rivalités interpersonnelles ou à des divergences d'intérêts entre pays. Le CNDD-FDD en a profité pour organiser des élections décriées par la communauté internationale. Nkurunziza a été élu avec 69,41% des voix. Le nouveau gouvernement s'est installé dans un climat de violence quotidienne, malgré de sévères critiques de l'ONU, de l'Union européenne et de l'Union africaine.

Un bilan provisoire de cette crise fait état d'environ 300 personnes tuées, 4000 prisonniers, 200 000 réfugiés et des milliers de déplacés intérieurs, sans parler des personnes disparues. L'insécurité et la pauvreté s'accroissent, la famine se généralise, l'économie est en crise avec un taux de croissance de -7% en 2015 selon le FMI. Au-delà, le spectre de la haine ethnique est agité par le pouvoir, réveillant les peurs et traumatismes passés. Des groupes rebelles continuent à émerger pour combattre le régime, tandis que les exilés s'organisent pour rallier ces groupes ou se mobiliser via les réseaux sociaux. Les nombreux résistants restés au pays agissent à leurs risques et périls, bravant les intimidations, les arrestations, les enlèvements, les exécutions extrajudiciaires et la torture.

Actuellement le Burundi est isolé sur le plan international et il y a lieu de craindre un basculement dans une nouvelle guerre civile dont les effets négatifs se répercuteront au niveau régional. Des tentatives de négociation sont initiées par la communauté internationale, notamment par le Conseil de sécurité qui joue un rôle important pour que le pays sorte de la crise.

L'impunité est devenue un phénomène généralisé (Nindorera, 2015). Le processus de justice transitionnelle qui devait démarrer en 2012 avec la création de la Commission vérité et réconciliation est bloqué en raison de l'obstruction du CNDD-FDD et de la situation chaotique qui empêche la poursuite des travaux (Nations unies, 2014). Initialement, la Commission devait permettre d'aboutir au jugement des crimes et des violations graves et continues des droits de l'homme depuis l'indépendance du Burundi en 1962.

Lutter avec les moyens disponibles

À la fin de la guerre froide, un consensus s'est dégagé parmi les grandes puissances faisant de l'universalisation de la démocratie libérale, une condition indispensable à la sécurité et à la paix aux niveaux national et international (Delaplace, 2001). C'est autour de cette idée que la doctrine du maintien et de la consolidation de la paix s'est construite (Boutros Ghali, 1992). Le développement accéléré de la démocratie et de l'économie de marché devenait la solution à tout type de violences armées dans les pays en conflit (Campbell, Susanna et al., 2011) et se retrouvait dès lors au cœur de toutes les stratégies (Paris et Sisk, 2008).

Le champ d'action des missions de consolidation de la paix recouvrait l'organisation d'élections, le développement de l'administration publique par l'établissement d'un État de droit, la promotion du respect des droits de la personne et le développement économique au travers de la mise en œuvre de mesures de libéralisation (Menocal, Kilpatrick, 2006). Tout cela exigeait l'instauration d'un constitutionnalisme.

Cependant, plusieurs échecs d'opération de paix ont permis de relever les défauts d'une vision institutionnelle de la construction étatique post-conflit (Chandler, 2009) s'attachant à reproduire un modèle occidental (Menocal, Kilpatrick, 2006). L'approche linéaire et téléologique ne permettait pas d'aborder l'État post-conflit comme un « État négocié », c'est-à-dire résultant d'un « processus de négociation », « de contestation » et « de bricolage » (Cleaver, 2012) entre des acteurs locaux, nationaux et transnationaux, et autour des ressources ancrées dans des arènes déterminées (Peclard, Hagmann, 2010). Cette conception s'écartait de l'optique institutionnaliste des bailleurs de fonds – et de la paix libérale – qui visait le renforcement de processus formel au niveau national, tandis que l'État « réel et pratique » (Olivier De Sardan, 2008) était négocié dans des processus informels (Bako-Arifari, 1999).

L'exemple du Burundi montre que la stabilité politique à long terme ne peut être garantie par la seule instauration d'institutions libérales. La population doit disposer de moyens de contestation qui lui permettent de sanctionner des représentants décevants. Les instruments de sanction démocratique formels tels que prévus par la démocratie libérale (élections, moyens de recours juridictionnels, etc.) sont illusoire dans des contextes où le pouvoir en a la maîtrise. Néanmoins, l'exemple du Burundi montre aussi comment les populations locales et la société civile, ralliées par les partis politiques – et dans une certaine mesure la communauté internationale – ont réussi, à partir de l'exigence de l'alternance politique et de la Constitution, à sanctionner un parti et son leader.

Bibliographie

Bako-Arifari N. (1999), *Dynamiques et formes de pouvoir politique en milieu rural ouest africain: étude comparative sur le Bénin et le Niger*, Marseille, EHESS.

Battistela D. (1993), « Fin de la guerre froide, fin de l'état de guerre ? », *Politique étrangère*, vol. 58, n°3, pp. 747-761.

Boutros-Ghali B. (1992), *Un agenda pour la paix*, New York, Nations unies.

Campbell C., Ní Aoláin F. & Harvey C. (2003), « The Frontiers of Legal Analysis: Reframing the Transition in Northern Ireland », *Modern Law Review*, vol. 66, pp. 317 et ss.

Chandler D. (2010), *International state building: the rise of post liberal governance*, London and New York, Routledge.

Crisis Group Reports (2011), *Burundi: From Electoral Boycott to Political Impasse*, n°185, 7 février ; *Burundi: a Deepening Corruption Crisis*, n°192, 21 mars

Crisis Group Reports (2012), *Burundi: Bye-Bye Arusha?*, n°169, 25 octobre.

Crisis Group Reports (2015), *Elections in Burundi: Moment of Truth Africa*, n°224, 17 avril.

Olivier de Sardan J.-P. (2008), « À la recherche des normes pratiques de la gouvernance réelle en Afrique », *Afrique: pouvoir et politique*, Overseas Development Institute, n° 5, décembre, pp. 1-23.

Delaplace D. (2001), « L'Union européenne et la conditionnalité de l'aide au développement », 2007/37, *Revue trimestrielle de droit européen*.

du Bois de Gaudusson J., « Défense et illustration du constitutionnalisme en Afrique après quinze ans de pratique du pouvoir », in Roux et al. (2007), *Renouveau du droit constitutionnel : Mélanges en l'honneur de Louis Favoreu*, Paris, Dalloz, 609-617.

Fukuyama F. (1992), *La fin de l'histoire et le dernier homme*, Paris, Flammarion.

Ghozali N.-E. (2007), « L'internationalisation du droit constitutionnel et droit des peuples à déterminer librement leur système politiques, économique, social et culturel », *Recueils des cours de l'AIDC*, vol. XVI.

Helbig de Balzac H., Ingelaere B. & Vandeginste S. (2011), « Voting practices and voters' political

thinking during the 2010 Burundi elections », *Discussion paper 2011-06*, Antwerp, Institute for Development Policy and Management.

Menocal A., Kilpatrick K. (2006), « Comment consolider la paix plus efficacement ? », *Annuaire suisse de politique de développement*, vol. 25, n°2.

Nindorera W. (2015), « Chronique d'une crise annoncée », in Marysse S., Reyntjens F., Vandeginste S. (dir.), *L'Afrique des Grands Lacs*, Annuaire 2013 – 2014, Paris, L'Harmattan, p.131-158.

Palmans E. (2008), *Medias et politiques en situation de crise : le cas du Burundi*, thèse de doctorat, Anvers, Université d'Anvers.

Paris R. et Sisk T.D. (2008), *The Dilemmas of Statebuilding : Confronting the Contradictions of Postwar Peace Operations*, New York, Routledge.

Peclard D., Hagmann T. (2010), « Negotiating Statehood: Dynamics of Power and Domination in Africa », *Development and Change*, 41(4), pp. 539–562.

Vandeginste S. (2013), « The African Union, Constitutionalism and PowerSharing », *Journal of African Law*, pp.1-28.

Aymar Nyenyezi Bisoka est juriste et docteur en sciences politiques et sociales, chercheur postdoctoral à l'Université d'Anvers et à l'Université catholique de Louvain/FNRS, coéditeur de Conjonctures congolaises, chercheur au Centre de référence et d'expertise pour l'Afrique centrale.



Centre tricontinental - CETRI
av. Sainte Gertrude 5 à 1348 Louvain-la-Neuve, Belgique
Tél: +32 (0)10/48.95.60 - Fax: +32 (0)10/48.95.69
cettri@cettri.be - www.cettri.be

Avec le soutien de la Fédération Wallonie-Bruxelles,
service de l'éducation permanente et de la Province
du Brabant wallon

