



ELECTIONS AU BURUNDI: PARIER SUR LA PAIX

I. RESUME

Bien que les échéances pour la transition politique au Burundi fixées par l'accord d'Arusha n'aient pu être respectées, la tenue des élections, la plus importante étape du processus de paix burundais, est en passe d'aboutir. Les négociations sur le partage du pouvoir et sur la nouvelle constitution sont terminées. Le consensus recherché n'a pas été atteint mais la majorité des partis dits Tutsi opposés à la constitution l'ont finalement reconnue à la veille de la fin de la transition.¹ Une Opération des Nations Unies pour le Burundi (ONUB) est déployée depuis le 1^{er} juin 2004,² mais elle ne sera crédible que si la communauté internationale lui apporte le soutien nécessaire. Le Burundi ne parviendra pas à avancer seul vers la paix; pour cela ce pays meurtri a besoin d'un engagement immédiat de la communauté internationale.

La nouvelle constitution basée sur l'accord d'Arusha est entrée en vigueur le 1^{er} novembre à titre intérimaire, évitant ainsi un vide constitutionnel. Elle doit être soumise à un référendum le 22 décembre 2004. Un nouveau calendrier électoral a été présenté par la commission électorale nationale indépendante (CENI) qui prévoit l'organisation des élections en six mois, se clôturant par les présidentielles le 22 avril 2005. Dorénavant, le respect de ces nouvelles échéances conditionne la réussite du processus de paix après plus d'une décennie de guerre civile.

Le report des élections générales qui étaient envisagées le 31 octobre 2004 s'appuie sur une série de décisions importantes initiées par la région.³ Les négociations serrées, sur le partage du pouvoir, commencées en juin

2004⁴ sous la tutelle sud-africaine, se sont clôturées deux mois plus tard sur l'accord de Pretoria⁵ d'août, qui a réaffirmé la prédominance de l'accord d'Arusha et les orientations à prendre pour la nouvelle constitution. Une constitution post-transition basée sur les accords d'Arusha et de Pretoria a donc pu être adoptée par un congrès du parlement.⁶ La CENI, chargée d'organiser les élections, a été établie par décret présidentiel début septembre. Ces avancées ont permis d'éviter une crise institutionnelle et de garder le cap sur la tenue des élections.

Néanmoins après trois mois de négociations, le consensus tant attendu n'a pas eu lieu. La constitution fut adoptée en l'absence des principaux partis dits Tutsi. L'initiative régionale tout comme la communauté internationale n'ont pas accepté les propositions des partis non signataires de l'accord de Pretoria (partis dits Tutsi) qui souhaitaient un partage politico ethnique du pouvoir; seul l'alinéa de l'accord d'Arusha qui prévoyait un partage ethnique a été retenu.⁷ Devant cette pression, la majorité des partis dits Tutsi ont finalement reconnu la nouvelle constitution à titre intérimaire.

La situation politique au Burundi pendant les mois de septembre et octobre a été très tendue. Les conclusions

⁴ Voir Crisis Group Rapport Afrique N°81, *Fin de Transition au Burundi: Franchir le Cap*, 5 juillet 2004.

⁵ Accord de partage de pouvoir au Burundi, Pretoria, le 6 août 2004. Sur 30 partis politiques, dix ont refusé de signer le texte, ce sont tous des partis dits Tutsi; ANADDE, INKINZO, PARENA, PRP, PSD, RADDES, UPRONA, ALIDE, MRC, PACONA.

⁶ La constitution a été adoptée par l'assemblée nationale et le sénat réunis en congrès extraordinaire et la nouvelle constitution a été promulguée par décret présidentiel à titre intérimaire.

⁷ Voir partie B pour une explication plus détaillée de la nouvelle constitution. Les partis dits Tutsi réclament que la majorité des postes dévolus aux Tutsi devrait revenir à des Tutsi émanant de leurs formations politiques. Cette proposition n'a pas été retenue dans la nouvelle constitution qui ne spécifie pas l'origine politique des Tutsi qui participeront aux institutions.

¹ Le parti Union pour le Progrès National (UPRONA), l'un des principaux partis dits Tutsi, a seulement pris acte de la nouvelle constitution.

² Son mandat a été reconduit le 1^{er} décembre pour une durée de six mois par la résolution 1577 du conseil de sécurité.

³ L'initiative régionale est menée principalement par l'Ouganda, la Tanzanie et l'Afrique du Sud.

de l'accord de Pretoria et celles des sommets régionaux d'août et d'octobre ont obligé la classe politique burundaise à accélérer le processus. Le Président burundais Domitien Ndayzeze a pris la décision d'imposer la constitution et le processus électoral malgré les réticences et le boycott des partis dits Tutsi. C'est dans cette dynamique le 10 novembre que le vice-président Alphonse Marie Kadege (un des ténors de l'Union pour le Progrès National (UPRONA)) a été limogé par le président de la république pour ses prises positions contre la nouvelle constitution. Il a été remplacé par un autre membre de l'UPRONA Frédéric Ngenzebuhoro, considéré comme un homme plus flexible. Ce changement a contribué à partir du mois de novembre à calmer le climat politique.

Ces manipulations politiques ont suscité des appréhensions et des peurs au sein de la population.⁸ Pourtant cette mise sous pression du processus s'est avérée nécessaire pour clôturer les débats sur la nouvelle constitution et permettre d'enclencher le processus électoral. La même volonté politique sera nécessaire pour adopter le code électoral et la loi communale indispensable à l'organisation des élections.⁹

La tenue de débats politiques sur l'avenir du Burundi, tant sur le plan économique que social, fait toujours cruellement défaut. Depuis le début des négociations sur la constitution, le thème central n'a été que le partage du pouvoir, les quotas politico ethniques en étant les mots clefs. Or les garanties nécessaires concernant la protection de la minorité ont déjà été données par l'accord d'Arusha. De plus l'accord en question est un ensemble de protocoles qui ne se limitent pas seulement à la question du partage du pouvoir mais qui touchent autant à la justice, la réconciliation et à la reconstruction économique du pays qu'au retour à un état de droit par la réforme des corps judiciaire et de sécurité. Ces thèmes centraux doivent se situer au cœur des débats pour répondre aux préoccupations d'une population largement abandonnée à elle-même après dix ans de guerre.

Sur le plan sécuritaire, le processus de désarmement, démobilisation, et réintégration (DDR) a débuté officiellement le 2 décembre 2004 par le désarmement de quelques centaines ex-combattants.

⁸ Plus de 2000 Tutsi ont fui la province de Kirundo au nord du Burundi pour le Rwanda.

⁹ Les deux projets de loi doivent être étudiés en conseil des ministres et soumis à l'assemblée nationale lors de la session parlementaire en cours.

Les lois portant création des nouvelles Forces de Défense Nationale (FDN) et de la nouvelle Police Nationale (PN) ont été adoptées par l'assemblée nationale. Toutefois le désarmement, présenté comme la principale solution pour pacifier le pays, ne semble pas être une solution à court terme. Il est intimement lié au processus d'intégration; or celui-ci n'a pas encore été largement enclenché.¹⁰ Le principal frein à l'intégration des forces rebelles est à la fois financier et politique. L'annonce de la tenue des élections et d'un changement du pouvoir ne rassurent pas et poussent chaque partie à garder le contrôle de ses propres forces. Il est important que les enjeux du processus politique soient séparés de ceux de la réforme de l'armée tout en améliorant parallèlement, leur coordination, à travers une feuille de route politico-militaire. La réforme de l'armée ne doit pas être tributaire du résultat des prochaines élections. La référence concernant la restructuration des corps de défense et de sécurité reste les accords de cessez-le-feu, ses aspects doivent demeurer techniques (axés sur la mise en application) et non plus politiques.

Le nouveau calendrier électoral annonce donc la tenue du référendum constitutionnel pour le 22 décembre 2004,¹¹ les élections locales les 9 et 23 février 2005, les législatives le 9 mars, les sénatoriales le 23 mars et enfin l'élection présidentielle par le parlement le 22 avril 2005. Ce calendrier est basé en partie sur l'expertise apportée par l'Opération des Nations Unies au Burundi (ONUB). Bien que ce calendrier semble être correct et réaliste, l'ampleur des tâches à accomplir demeure considérable. La totalité des fonds nécessaires pour l'organisation des élections n'a toujours pas été débloquée. Le recensement des électeurs qui vient de se terminer a montré que des problèmes techniques subsistent. L'ONUB, quant à elle, entre dans la phase finale de son déploiement. Sa mission actuelle est d'assister le Burundi dans le processus de DR et dans l'organisation des élections.

¹⁰ Quelques avancées sont à noter comme le déploiement à Bujumbura de l'unité mixte de protection des institutions ou le processus de formation d'unités mixtes au camp de Tenga mais pour le moment ces initiatives ne touchent que des éléments des Forces Armées Burundaises (FAB) et du Conseil National pour la Défense de la Démocratie-Forces pour la Défense de la Démocratie (CNDD-FDD). Les mouvements armés minoritaires n'ont toujours pas amorcé leur intégration. Aujourd'hui l'intégration se fait en partie par la guerre contre les Forces Nationales de Libération (FNL), les FAB et le CNDD-FDD restant déployés conjointement dans Bujumbura rurale.

¹¹ Le référendum a déjà été reporté deux fois.

II. RESPECT DES ENGAGEMENTS

De janvier à juin 2004, la classe politique burundaise réunie en forum a tenu une série de négociations sur la constitution post-transition. Ces négociations n'ont pas permis de dégager un consensus.¹² Devant cette situation de blocage, les chefs d'état de la région réunis à Dar Es Salaam en juin ont chargé le vice-président sud-africain Jacob Zuma de clôturer les négociations sur le partage du pouvoir.¹³ Plusieurs réunions tant au Burundi qu'en Afrique du Sud ont abouti à la signature de l'accord de partage du pouvoir, à Pretoria le 6 août 2004. Sur la base de cet accord, le gouvernement de transition a soumis au parlement une constitution post transition, qui fut adoptée tout d'abord le 15 septembre, puis une nouvelle fois le 20 octobre comme constitution intérimaire devant être soumise à un référendum. La majorité des partis dits Tutsi se sont opposés à cet accord et à cette nouvelle constitution.

A. UNE CONSTITUTION BASEE SUR L'ACCORD D'ARUSHA

La nouvelle constitution est fondée principalement sur le protocole II de l'accord d'Arusha. L'accord sur le partage du pouvoir n'a introduit que quelques modifications, la majorité des principes énoncés confirment les orientations prises par l'accord d'Arusha. Le partage du pouvoir sur base de famille politico-ethnique¹⁴ en tant que tel ne fut prévu que pour la période de transition. A la fin de cette dernière, c'est un partage du pouvoir sur base uniquement ethnique sans référence politique qui fut retenu. La médiation sud-africaine s'est basée sur ces principes lors des négociations et a refusé toute remise en cause des accords signés.

L'accord sur le partage du pouvoir a apporté deux principales modifications: la future assemblée nationale et le futur gouvernement devront comprendre

60 pour cent de Hutu et 40 pour cent de Tutsi.¹⁵ L'accord d'Arusha prévoyait que l'équilibre ethnique se ferait à l'intérieur de listes bloquées (à savoir deux tiers et un tiers) ce qui ne garantissait pas obligatoirement la même représentativité dans la nouvelle assemblée élue.¹⁶ L'équilibre 60/40 était le pourcentage appliqué pour la période de transition, à la différence que les 40 pour cent alloués aux Tutsi provenaient en grande majorité de partis politiques dits Tutsi (G10). Après les élections, les 40 pour cent Tutsi devront être respectés sans référence à la prédominance ethnique dans leur parti d'origine; concrètement des Tutsi pourront provenir aussi bien de partis politiques dits Hutu.

Voici les points clefs illustrant le partage du pouvoir sur base ethnique:¹⁷

- Pendant la période de transition, l'exécutif était composé d'un président Tutsi et d'un vice-président Hutu pour les premiers dix-huit mois, et inversement. Après les élections il y aura deux vice-présidents, un Hutu provenant d'un parti majoritairement Hutu et un Tutsi provenant d'un parti majoritairement Tutsi; ils seront choisis parmi les élus. Les deux vice-présidents peuvent être démis de leur fonction par le président de la république.¹⁸
- Le nouveau gouvernement sera composé à 60 pour cent de Hutu et à 40 pour cent de Tutsi sans référence au parti politique. La provenance politique des ministres dépendra du pourcentage

¹⁵ Accord de partage de pouvoir au Burundi, Pretoria, le 6 août 2004, articles 11 et 13.

¹⁶ Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi, août 2000, protocole II, article 20, chapitre 7.

¹⁷ Mise à part le partage 60/40 au niveau du gouvernement et de l'assemblée nationale tous ces points figurent dans l'accord d'Arusha d'août 2000, voir le protocole II.

¹⁸ Article 92: "Le pouvoir exécutif est exercé par un président de la république, deux vice-présidents de la république et les membres du gouvernement". Article 122: "le premier vice-président assure la coordination du domaine politique et administratif. Le deuxième vice-président assure la coordination du domaine économique et social". Article 123: "Les vice-présidents sont nommés par le président de la république après approbation préalable de leur candidature par l'assemblée nationale et le sénat votant séparément et à la majorité de leurs membres. Ils sont choisis parmi les élus. Ils peuvent être démis de leur fonction par le président de la république". Article 124: "les vice-présidents appartiennent à des groupes ethniques et des partis politiques différents. Sans préjudice de l'alinéa précédent, il est tenu compte dans leur nomination du caractère prédominant de leur appartenance ethnique au sein de leurs partis politiques respectifs".

¹² Voir Crisis Group rapport, *Fin de Transition au Burundi: Franchir le Cap*, op. cit.

¹³ Communiqué du 21^{ème} sommet de l'initiative de la région des Grands Lacs pour la paix au Burundi.

¹⁴ Désigner parmi les signataires de l'accord d'Arusha comme G7 pour les partis dits Hutu et G10 pour les partis dits Tutsi. Aujourd'hui il n'y a plus de cohésion ethnique à l'intérieur de ces deux groupes.

- obtenu par chaque parti aux élections législatives.¹⁹ Les ministres de la défense et de la police doivent provenir d'ethnies différentes sans référence encore une fois à leur étiquette politique.²⁰
- L'assemblée nationale sera composée à 60 pour cent de Hutu et à 40 pour cent de Tutsi. La répartition ethnique se fera à l'intérieur de chaque liste présentée par les partis politiques. Ensuite la répartition des sièges à l'assemblée nationale pour chaque parti politique à la proportionnelle. Si l'équilibre ethnique n'est pas atteint, il y aura cooptation. L'équilibre ethnique n'est pas lié à l'équilibre politique qui lui, découlera du résultat des élections.²¹
 - Le sénat sera composé à 50 pour cent de Hutu et à 50 pour cent de Tutsi sans référence à leur parti politique d'origine. Les sénateurs sont élus indirectement.²²

- Les forces de défense et de sécurité doivent respecter également l'équilibre 50/50.²³
- Au niveau de l'administration communale, la proportion 67/33 a été fixée.²⁴
- Enfin, à titre exceptionnel, si un parti politique obtient plus de 60 pour cent des suffrages au législatives, une cooptation (limitée à 21 députés) est opérée parmi les autres partis politiques étant représentés à l'assemblée nationale,²⁵ que ces partis soient à dominante Hutu ou Tutsi.

L'objectif de ce partage ethnique est d'augmenter la représentativité de la minorité Tutsi au sein des institutions comme garantie de sécurité. En outre ce système devrait permettre la mise en place d'un système démocratique où les partis politiques devront progressivement ne plus être représentatif d'une seule communauté. La notion de famille politico-ethnique (G10 et G7) à terme disparaîtra.

B. L'AFRIQUE DU SUD EXERCE LA PRESSION

Que ce se soit lors des trois derniers sommets régionaux sur le Burundi ou lors des négociations sur le partage du pouvoir, la médiation sud-africaine a su rester ferme et exercer des pressions sur le processus. Cette attitude a permis de faire avancer les débats. La médiation en proposant un accord basé sur Arusha a de facto rejeté les propositions de l'UPRONA et de la majorité des partis dits Tutsi.

¹⁹ Article 129: "Le gouvernement est ouvert à toutes les composantes ethniques. Il comprend au plus 60 pour cent de ministres et de vices ministres Hutu et au plus 40 pour cent de ministres et de vices ministres Tutsi. Il est assuré un minimum de 30 pour cent de femmes. Les membres proviennent des différents partis politiques ayant réuni plus d'un vingtième des votes et qui le désirent".

²⁰ Article 130: "Le président de la république après consultation des deux vice-présidents de la république veille à ce que le ministre chargé de la force de défense nationale ne soit pas de la même ethnie que le ministre responsable de la police nationale".

²¹ Article 164: "L'assemblée nationale est composée d'au moins cent députés à raison de 60 pour cent de Hutu et 40 pour cent de Tutsi, y compris un minimum de 30 pour cent de femmes, élus au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans et de trois députés issu de l'ethnie Twa cooptés conformément au code électoral. Au cas où les résultats du vote ne reflètent pas les pourcentages susvisés, il est procédé au redressement des déséquilibres y afférant au moyen du mécanisme de cooptation prévu par le code électoral". Article 168: "Les élections des députés se déroulent suivant le scrutin de listes bloquées à la représentation proportionnelle. Ces listes doivent avoir un caractère multi ethnique et tenir compte de l'équilibre entre les hommes et les femmes. Pour trois candidats inscrits à la suite sur une liste, deux seulement peuvent appartenir au même groupe ethnique, et au moins un sur quatre doit être une femme". Article 169: "les candidats présentés par les partis politiques ou les listes d'indépendants ne peuvent être considérés comme élus et siéger à l'assemblée nationale que si, à l'échelle nationale, leur parti ou leur liste a totalisé un nombre de suffrages égal ou supérieur à 2% de l'ensemble des suffrages exprimés".

²² Article 180: "Le sénat est composé de: 1) Deux délégués de chaque province, élus par un collège électoral composé de membres des conseils communaux de la province considérée,

provenant de communautés ethniques différentes et élus par des scrutins distincts; 2) Trois personnes issues de l'ethnie Twa; 3) les anciens chefs d'Etat".

²³ Article 257: "Pendant une période à déterminer par le sénat, les corps de défense et de sécurité ne comptent pas plus de 50 pour cent de membres appartenant à un groupe ethnique particulier, compte tenu de la nécessité d'assurer l'équilibre ethnique et de prévenir les actes de génocide et les coups d'état".

²⁴ Article 266: "Aucune des principales composantes ethniques n'est représentée à plus de 67 pour cent des administrateurs communaux au niveau national".

²⁵ Article 303: "A titre exceptionnel également et aux seules fins des premières élections des députés, et uniquement si un parti a remporté plus des trois cinquièmes des sièges au suffrage direct, un total de dix-huit à vingt-et-un membres supplémentaires sont cooptés en nombres égaux à partir des listes de tous les partis ayant enregistré au moins le seuil fixé pour les suffrages, ou à raison de deux personnes par parti au cas où plus de sept partis réuniraient les conditions requises".

Ces partis proposaient un partage du pouvoir sur base politico-ethnique, où le pourcentage réservé à la communauté Tutsi devait être attribué en majorité à des Tutsi provenant de partis politiques dits Tutsi, prenant ainsi en compte le concept de famille politico-ethnique. Ces partis ont fondé leurs revendications sur les réserves qu'ils avaient émises lors de la signature de l'accord d'Arusha, notamment sur le type de système électoral. Ils ont dénoncé la médiation de vice-président sud africain, Jacob Zuma, et la position du président de l'Afrique du Sud, Thabo Mbeki; or leur prise de position n'a fait que renforcer la médiation dans ces choix. La déclaration, entre autres, du vice-président burundais d'alors Alphonse Marie Kadege qualifiant le projet d'accord comme "une copie conforme des revendications d'une seule partie"²⁶ a choqué la médiation. La majorité des partis dits Tutsi ont refusé de signer le texte.²⁷

Le parti UPRONA a dénoncé la médiation qui selon lui veut imposer une constitution qui ne prend pas en compte les réserves et leur proposition vis-à-vis du partage du pouvoir. Jean-Baptiste Manwangari, le président de l'UPRONA a ainsi déclaré "ce projet tient compte des équilibres ethniques, mais il met de côté les équilibres politiques entre les partis Hutu et les partis Tutsi". "Ce projet signifie que les Tutsi ne vont pas être représentés par des partis Tutsi tout simplement".²⁸ Bien que ces déclarations soient fondées, pour la médiation le document en étant basé sur l'accord d'Arusha signé et accepté par le G10²⁹ en 2000 aurait dû faire l'unanimité.

Malgré l'absence de consensus, le texte fut imposé comme l'accord sur le partage du pouvoir et soumis à la signature des partis. Le Conseil National pour la Défense de la Démocratie- Force pour la Défense de la Démocratie (CNDD-FDD) et le Front pour la Démocratie au Burundi (FRODEBU), les deux principaux partis dits Hutu, ont pour leur part accepté l'intégralité de la proposition, qui de plus reprenait également les propositions du projet constitutionnel soumis par la présidence en janvier 2004.

²⁶ Communiqué de presse sur les consultations de Pretoria relatives au partage du pouvoir. Vice-présidence de la république, le 22 juillet 2004.

²⁷ ANADDE, INKINZO, PARENA, PRP, PSD, RADDES, UPRONA ALIDE, MRC, PACONA.

²⁸ Déclaration du président de l'UPRONA après la première session de négociation à Pretoria, le 21 juillet 2004, Agence France-Presse.

²⁹ Le G10 avait signé avec des réserves l'accord d'Arusha. Ces réserves ont été ignorées par la médiation.

Devant les réticences des partis dits Tutsi, la médiation sud africaine a mobilisé les chefs d'état de la région. Ainsi lors du 22^{ème} sommet régional sur le Burundi d'août 2004, les orientations prises ont été confirmées par les chefs d'état:

Le sommet a pris les décisions ci-après: ...a entériné l'Accord sur le partage du pouvoir signé à Pretoria, le 6 août 2004, en tant que compromis et mécanisme appropriés pour réaliser l'équilibre ethnique dans l'esprit de l'Accord de paix et de réconciliation d'Arusha. A entériné la reconnaissance par les signataires de l'Accord de partage du pouvoir de Pretoria que les dispositions de cet Accord devront être incorporées dans la constitution du Burundi, votée par référendum, et dans les autres lois pertinentes.³⁰

Suite à cette décision ferme, le président de la république convoquera le parlement qui avalisera le projet, une nouvelle fois sans l'accord de la majorité des partis dits Tutsi. Puis lors du 23^{ème} sommet, les chefs d'état vont définitivement clôturer les négociations sur la constitution:

Ainsi le Sommet a décidé que le projet de constitution adopté par le parlement sera avalisé avant le 25 octobre 2004 en tant que constitution intérimaire et jusqu'au referendum, afin de faciliter le processus électoral dans la ligne du calendrier de la commission électorale indépendante.³¹

Deux décisions toutes aussi importantes ont été également prises: les élections ont été repoussées sur base du calendrier proposé par la commission électorale indépendante et les institutions de transition devront rester en place jusqu'à la tenue des élections.

La pression et le soutien régional permettent dorénavant de lancer la dynamique du processus électoral. Bien que les élections soient repoussées de six mois, un calendrier a été adopté. Le vide institutionnel que tout le monde craignait au 31 octobre n'a pas eu lieu, et aucune modification ne sera effectuée avant la tenue des élections permettant de ne

³⁰ Communiqué du 22^{ème} sommet de l'initiative de la région des grands lacs pour la paix au Burundi, Dar Es Salaam, 18 août 2004.

³¹ Communiqué du 23^{ème} sommet de l'initiative de la région des grands lacs pour la paix au Burundi, Nairobi, 15 octobre 2004.

pas rouvrir la porte de négociations interminables. Enfin la reconnaissance par la région de la nouvelle constitution ferme les négociations sur le partage du pouvoir. Cette décision importante va permettre de se concentrer sur le processus électoral au niveau technique.

Deux textes de loi importants restent à être validés. Il s'agit du code électoral et de la loi communale. L'absence de ces deux textes ne peut pas empêcher la tenue du référendum; en effet la loi électorale de 1993 toujours valide permet d'organiser le référendum. Mais elles seront nécessaires pour l'organisation des élections générales. Les deux projets de loi ont été soumis à l'assemblée nationale lors de la session en cours.³² L'adoption de ces lois est la dernière étape à franchir par le gouvernement de transition.

III. LA VOLONTE POLITIQUE DE REUSSIR LE PROCESSUS S'IMPOSE

Le dernier sommet des chefs d'état est une victoire pour le président burundais Domitien Ndayizeye, le report des élections ayant été accepté et la légitimité de la nouvelle constitution confirmée. Ces décisions confortent également le FRODEBU et le CNDD-FDD, principaux partis soutenant la nouvelle constitution. Les revendications du groupe de partis dits Tutsi ont été définitivement repoussées par l'initiative régionale. C'est un échec diplomatique pour l'UPRONA qui n'a pas su convaincre ses partenaires régionaux, comme l'Afrique du Sud, ou le Rwanda. Aujourd'hui la marge d'action de ces partis est limitée et seule une négociation de façade autour du système de cooptation peut être envisageable.³³ C'est dans ce contexte que la quasi-totalité des partis dits Tutsi ont fini par accepter ou prendre acte de la nouvelle constitution, le 31 octobre 2004.

A. ATTITUDE PRAGMATIQUE DES PARTIS DITS TUTSI

Les partis dits Tutsi réclamaient un partage du pouvoir sur base politico-ethnique,³⁴ c'est-à-dire que

les Tutsi représentés dans les institutions devaient provenir de parti dit Tutsi. Ils rejetaient la deuxième vice-présidence en demandant plus de pouvoir au seul vice-président et réclamaient que l'alternance au sommet de l'état soit maintenue.

Depuis le départ du président Pierre Buyoya à la fin de la première tranche de la transition, le parti UPRONA a perdu son principal négociateur et ambassadeur. Il n'est plus parvenu à convaincre la région et la communauté internationale. L'attitude de la région fut de mettre le maximum de pression en n'acceptant aucune remise en cause de l'accord d'Arusha comme en refusant que l'UPRONA puisse empêcher le processus d'avancer. Ce parti se plaça donc dans une position très délicate, les orientations prises au sujet de la constitution post transition ayant été refusées en bloc.

La direction du parti a choisi de privilégier le discours ethnique. Cette approche a été très mal perçue par les personnalités Hutu de l'UPRONA³⁵ et également par des membres Tutsi. En effet ces deux groupes reprochent au leadership de s'éloigner dangereusement de l'idéologie fondatrice du parti qui se veut nationale et non pas ethnique. Ces derniers estiment qu'en prenant cette orientation l'UPRONA perd son électorat Hutu et une partie de l'électorat Tutsi.³⁶ Diverses tendances se dégagent donc au sein du parti notamment: l'actuelle direction, le groupe de personnalités Hutu, et la nouvelle génération émergente qui veut rénover le parti. L'UPRONA est de plus en plus divisé et n'est donc pas parvenu à former un bloc contre les partisans de la nouvelle constitution.

La stratégie adoptée par l'UPRONA et ses alliés fut de boycotter le processus d'adoption des textes et de remettre en cause la légalité du processus. Mais cette approche ne donna aucun résultat, car quelques députés de ce groupe firent défection, permettant au congrès d'atteindre le quorum nécessaire. L'UPRONA ne possède plus de moyens légaux pour bloquer les décisions et se retrouve de ce fait isolé. Plus les décisions étaient prises, plus l'UPRONA les contestait et plus le parti perdait de son influence et se décrédibilisait. En prenant acte de la nouvelle constitution l'UPRONA démontre que le parti a su garder quand même une maturité politique en refusant de bloquer le processus. Mais en tout état

³² Déclaration du président de l'assemblée nationale à l'ouverture de la session parlementaire d'octobre.

³³ Aujourd'hui à la veille de l'adoption de la loi électorale, aucune négociation n'a été réellement menée pour trouver un consensus sur cette question.

³⁴ Entretiens avec partis non signataires de l'accord de Pretoria, Pretoria, Bujumbura, août-septembre 2004.

³⁵ Par exemple les députés Sibomana et Ngeze.

³⁶ Entretiens avec membres de l'UPRONA, septembre-octobre 2004.

de cause, le parti sort de ce duel fortement affaibli. Le limogeage, le 10 novembre, pour ses prises de position contre la constitution du Vice-président Kadege³⁷ en est l'exemple flagrant. Mais l'UPRONA reste symboliquement incontournable, c'est dans ce sens que le président a nommé comme nouveau vice-président Frédéric Ngenzeshoro, membre influent de ce parti. Aujourd'hui l'UPRONA s'est rallié au processus électoral, et a accepté de rentrer en compétition.³⁸

Les deux autres principaux partis dits Tutsi à savoir le Parti pour le Redressement National (PARENA), le Mouvement de Rassemblement pour la Réhabilitation du Citoyen (MRC) et dans une certaine mesure INKINZO ("Le Bouclier")³⁹ ne s'opposent pas à la tenue des élections. Le PARENA a été créé par Jean Baptiste Bagaza, ancien président du Burundi. Il en assure toujours la direction. Ce parti est fortement implanté dans la communauté Tutsi et a une capacité de mobilisation de la jeunesse Tutsi. Son leadership a pourtant souffert dans un passé récent de contestations internes.

Le MRC, parti également à dominante Tutsi a refusé de signer l'accord de Pretoria mais a revu sa position et a annoncé quelques jours avant les autres partis qu'il acceptait la nouvelle constitution. Ce parti est dirigé par le Colonel Epitace Bayaganakandi, il s'était porté candidat contre le Président Buyoya pour le poste de Président de la première période de Transition. Ce parti est bien implanté dans les provinces Muramvya et Mwaro. Bien qu'ils ne soient pas en accord avec la nouvelle constitution, ces partis voient dans les élections l'opportunité de s'affirmer comme leader de la communauté Tutsi. Ils constituent aujourd'hui des adversaires de poids contre l'UPRONA. Aucun des partis dits Tutsi n'a pour le moment appelé au boycott des élections.

B. POUR GAGNER UNE NOUVELLE CREDIBILITE L'ARMEE NE DOIT PLUS S'OPPOSER AU PROCESSUS POLITIQUE

Les partis dits Tutsi ne bénéficient plus d'un soutien inconditionnel de l'armée. Les Forces Armées Burundaises (FAB) ont difficilement assumé les positions prises par l'UPRONA⁴⁰ en dépit de l'attitude controversée du ministre de la défense⁴¹ et ont réclamé leur indépendance vis-à-vis du processus politique. En effet les militaires mènent la restructuration et la réforme de l'armée de façon active depuis ces derniers mois. L'option de reprendre la guerre ou d'aller à la confrontation est totalement rejetée par la grande majorité des troupes. Pour l'armée burundaise, l'essentiel aujourd'hui est de garder la direction de l'intégration et du DDR, ce qui lui permet de maîtriser sa réforme et d'éviter toute ingérence du politique. Les principes adoptés par les FAB sont une réforme en douceur et un programme de DDR sur la durée.

Les réticences vis-à-vis de l'intégration du CNDD-FDD ont été levées grâce à la réussite de la formation de l'unité mixte de protection des institutions, des opérations conjointes dans Bujumbura Rurale et enfin du processus d'harmonisation mené dans le camp de Tenga⁴². La loi portant sur la création des nouvelles forces de défense nationale (FDN) a été adoptée à l'assemblée nationale mais n'a pas encore été promulguée. Mais le problème majeur pour l'intégration demeure le manque de moyens financiers. L'armée burundaise voit ses effectifs gonflés sans que des projets conséquents d'aide financière aient été proposés.

L'intégration des groupes rebelles minoritaires connaît des réticences que ce soit de la part des FAB que du CNDD-FDD. Ils restent en partie exclus de tout le processus d'intégration par les deux nouveaux partenaires. Néanmoins ils ont récemment été admis dans les états-majors intégrés, par décret le 29 octobre 2004. La démobilisation avance également lentement. Le processus vient de débiter officiellement. Bien qu'un pas symbolique ait été franchi, le nombre d'ex-combattants démobilisés est encore faible. Plus que les

³⁷ Décret présidentiel N°100/140 du 10 novembre 2004 "portant destitution de Monsieur Alphonse Marie Kadege des fonctions de vice président de la république".

³⁸ A titre d'exemple, le président du parti a appelé les électeurs à s'enregistrer sur les listes électorales.

³⁹ Ce parti était jusqu'à récemment présidé par Alphonse Rugambarara (un Tutsi). Il est aujourd'hui présidé par un Hutu. Le parti n'a pas encore annoncé si il participera aux élections.

⁴⁰ Entretiens Crisis Group avec officiers supérieurs des FAB, Bujumbura, septembre 2004.

⁴¹ L'absence du ministre de la défense au conseil des ministres interprété comme une prise de position politique à titre individuel, lors de l'examen de la constitution a été fortement critiquée par l'espace présidentiel.

⁴² Il faut noter que la question de l'harmonisation des grades n'a toujours pas été réglée. La formation des nouvelles Forces de Défense Nationale (FDN) n'a pas non plus été formalisée.

hommes de troupes, il semblerait que ce soit le commandement qui ralentisse le processus.⁴³ Ce retard est quelque peu compréhensif, le climat politique et l'organisation des élections ne créent pas les conditions idéales pour une démobilisation en douceur.

De même pour le climat sécuritaire, en effet les combats contre les FNL perdurent dans la commune de Kabezi et dans une moindre mesure dans la commune de Mutambu (province de Bujumbura Rurale). Mais ce mouvement est de plus en plus affaibli et ne compte qu'au maximum quelques centaines d'hommes combattant encore au Burundi.⁴⁴ La direction de ce mouvement semble s'être réfugiée en RDC (Congo) avec quelques combattants. Le massacre de Gatumba, dans la nuit du 13 au 14 août 2004 revendiqué par les FNL, a clairement démontré la menace d'une alliance régionale de forces exclues des processus de paix. Néanmoins, aucun élément ne permet aujourd'hui de le confirmer, ou d'affirmer que le processus de paix burundais pourrait en être la cible. Les FNL n'ont plus aujourd'hui la capacité de mener des opérations militaires d'envergure. Mais la probabilité d'actions ciblées contre les opérations de vote ne doit pas être écartée.

C. VICTOIRE EN DEMI TEINTE POUR LE FRODEBU

Le président Ndayizeye a pris la direction de la mise en application de l'accord d'Arusha. Après avoir réclamé le report des élections d'une année, proposition qui a été rejetée lors du sommet des chefs d'état de juin, le président a revu sa stratégie et a pris une indépendance vis-à-vis de son partenaire d'alors, l'UPRONA. Sachant que les élections ne pourraient se tenir en octobre, il s'était donné comme objectif de terminer les négociations sur le partage du pouvoir et de débiter le processus électoral pour ainsi avoir une base légale à son maintien au pouvoir dans le but de terminer l'organisation des élections.⁴⁵

Le président Ndayizeye est en passe de réussir l'objectif fixé par son mandat. Il a su négocier le cessez-le-feu avec le CNDD-FDD, il est en passe de

réussir la marginalisation du FNL et il va pouvoir organiser des élections dans un délai raisonnable. Le président a suivi les orientations données par l'initiative régionale. En septembre et octobre 2004, il a pris ses responsabilités en convoquant deux congrès malgré l'opposition du vice-président, ce qui a permis de clôturer les négociations. Il a mis en place la commission électorale et a nommé des membres qui font l'unanimité. Il a récemment convoqué la population à un recensement électoral pour les différents scrutins.

Entre janvier et juin 2004, le parti FRODEBU a su mener avec l'UPRONA les négociations autour du partage du pouvoir sans se compromettre dans une remise en cause de l'accord d'Arusha. A partir de juin par la voix du président du parti Jean Minani, le FRODEBU a refusé de cautionner la décision du report des élections que le président de la république avait pourtant présenté aux chefs d'état de la région.⁴⁶ En prenant une telle position, le FRODEBU a ainsi évité de se compromettre vis-à-vis de son électorat par une alliance de circonstance avec l'UPRONA. Il a conservé une ligne constante, en soutenant l'organisation des élections sans report sur la base du protocole II d'Arusha.

Toutefois, le parti reste miné par des rivalités internes qui l'affaiblissent à l'approche des élections,⁴⁷ et il ne parvient pas encore à reconquérir sa base à l'intérieur du pays. Son influence se limite à sa position prédominante au sein des institutions et au symbole qu'il représente. Une position qui l'handicape dans la campagne à venir, car la population rejette en grande partie le bilan de la transition. Autant la paix est revenue dans la grande majorité du pays et les élections doivent être organisées, autant les réformes structurelles comprises dans l'accord d'Arusha n'ont pas été mises en application, laissant la population dans le même désarroi socio-économique que pendant la guerre.

Bien que solidaire avec le CNDD sur l'objectif à atteindre et sur la nécessité de former un bloc face aux revendications des partis dits Tutsi, le FRODEBU reste divisé sur la stratégie à adopter pour concurrencer le CNDD-FDD. Il a néanmoins la capacité de remobiliser ses membres. Le FRODEBU cherche donc à reprendre du terrain face à la position

⁴³ Entretiens Crisis Group avec officiers FAB, Bujumbura, octobre 2004.

⁴⁴ Des combattants FNL se rendent régulièrement et des armes abandonnées sont retrouvées fréquemment dans Bujumbura Rurale.

⁴⁵ Entretiens Crisis Group avec FRODEBU, Bujumbura, septembre 2004.

⁴⁶ Entretiens Crisis Group avec FRODEBU, Bujumbura, Dar Es Salaam, juin 2004.

⁴⁷ Entretiens Crisis Group avec FRODEBU, Bujumbura, septembre, octobre, novembre 2004.

avantageuse tant au niveau national que régional du CNDD-FDD.

Les partis dits Hutu minoritaires, à savoir le Parti du Peuple (PP), le Rassemblement du Peuple Burundais (RPB) et le Parti Libéral (PL), ne sont pas en mesure de rivaliser aujourd'hui avec le FRODEBU ou le CNDD-FDD. Le RPB et le PL exclus du gouvernement pourraient chercher à nouer des alliances avec le CNDD-FDD.

D. LES ELECTIONS: PRIORITE DU CNDD-FDD

Le CNDD-FDD a rétabli sa participation dans les institutions en juillet 2004. Ce parti a décidé d'adopter une approche pragmatique vis-à-vis des négociations sur le partage du pouvoir et la future constitution, en privilégiant son objectif politique plus que son programme; c'est-à-dire la prise du pouvoir par la tenue des élections. Il a pour cela accepté dans sa totalité les principes compris dans l'accord d'Arusha: c'est-à-dire un partage du pouvoir sur base ethnique, ce qu'il avait toujours rejeté jusque là.⁴⁸ Le CNDD-FDD met donc l'accent sur le résultat plus que sur la forme. Il a compris que l'accord d'Arusha lui permettait de conquérir légitimement le pouvoir par les urnes et avec la bénédiction de la région et de la communauté internationale. En effet, le partage ethnique du pouvoir sans référence politique peut lui permettre, en intégrant des Tutsi, de s'imposer comme le parti majoritaire si la population lui est acquise.

En suivant les orientations de l'initiative régionale, principalement l'Afrique du Sud, et en se rapprochant sensiblement du Rwanda et du parti actuellement au pouvoir, le Front Patriotique Rwandais (FPR), le CNDD-FDD cherche à perdre son image de force négative, laquelle on lui avait été donnée suite à son intervention au Congo à la fin des années 90. En s'offrant cette nouvelle virginité, il se positionne de plus en plus comme le challenger. Le CNDD-FDD a également l'avantage d'avoir intégré les institutions tardivement, ce qui lui épargne d'être jugé sur son bilan ou d'être confondu avec l'image négative des institutions de transition. Il reste légèrement en retrait des débats politiques et se concentre sur les élections.⁴⁹

Les autres mouvements politico-militaires à savoir, le Conseil National pour la Défense de la Démocratie de Léonard Nyangoma, Kaze-FDD de Jean Bosco Ndayikengurukiye, le Front pour la Libération Nationale (FROLINA) de Joseph Karumba, FNL-Inganzo d'Alain Mugarabona et PALIPE-Agakiza, restent très minoritaires; il est peu probable qu'ils puissent jouer un rôle d'importance lors des élections.

E. L'ONUB POSE SES MARQUES

La mission des Nations Unies (ONUB) qui a été créée en juin 2004 s'est intégrée progressivement dans les différents débats. Tout d'abord la mission a rencontré les Forces Nationales de Libération (FNL) et a tenté d'enclencher un dialogue.⁵⁰ Suite au massacre des réfugiés Congolais banyamulenge dans le camp de Gatumba sur le sol burundais la nuit de 13-14 août, que les FNL ont revendiqué, l'ONUB a suspendu les négociations avec ce groupe armé. La mission n'a donc pu obtenir de cessez-le-feu concret. L'ONUB s'est ensuite engagée dans les négociations sur le partage du pouvoir. Elle a proposé divers compromis aux partis et a tenté de maintenir le dialogue. Bien qu'aucun consensus sur la constitution n'ait pu être dégagé de cette initiative, la mission a contribué de façon positive à ramener les partis Tutsi dans le processus.

En effet en maintenant un dialogue, la mission a évité une radicalisation et a su garder sa propre crédibilité. Elle a également pu rassurer chaque parti, qu'elle n'acceptera pas une reprise de la guerre et que les élections seront organisées.⁵¹

Les troupes de l'ONUB sont aujourd'hui au complet et le déploiement à l'intérieur du pays a débuté.⁵² La mission va jouer un rôle primordial dans l'organisation des élections et va faciliter le processus de DDR. Toutes ses équipes viennent juste d'être déployées. Ces circonstances ne donneront à la mission qu'une courte période pour s'adapter. Or l'enjeu est important principalement pour son appui à la commission électorale. Au niveau sécuritaire, des troupes ont été déployées dans Bujumbura Rurale et dans la plaine de la Ruzizi; elles patrouillent de jour en mission d'observation et de protection de la population civile. Cette initiative a permis de rassurer un peu la

⁴⁸ Entretiens Crisis Group avec le CNDD-FDD, Bujumbura, septembre, octobre 2004.

⁴⁹ Bien que la campagne électorale n'ait pas commencée et soit interdite, le CNDD-FDD a largement débutée sa campagne.

⁵⁰ Les 17 et 18 juillet 2004 à Nairobi.

⁵¹ La mission a mené des discussions avec les acteurs de façon permanente.

⁵² La mission est composée de 5450 soldats.

population mais n'a qu'un impact limité sur l'intensité des combats. La guerre perdure dans Bujumbura Rurale et l'ONUB n'a pas le mandat et la force pour s'interposer. La situation demeure donc délicate.

IV. LE PROCESSUS ELECTORAL

A. CALENDRIER ELECTORAL

Le processus électoral est complexe. Six scrutins différents doivent être organisés du référendum aux présidentiels, le tout en six mois.

- Le référendum, il s'agit de soumettre la nouvelle constitution au vote de la population. Pour organiser cette première élection, la CENI a organisé un recensement électoral du 20 novembre au 1^{er} décembre 2004. Dans le même temps, la campagne d'information et de sensibilisation a débuté le 6 décembre, Et également la formation des membres de la commission et l'opération de vote interviendront ensuite. Bien que les étapes préalables à l'organisation du référendum soient primordiales pour la suite du processus, l'opération de vote en elle-même est simple. Le référendum doit avoir lieu le 22 décembre 2004.
- Les élections locales se font au niveau des collines et des communes.⁵³ Le conseil de colline est élu au suffrage universel direct, et ces élections se déroulent sans participation des partis politiques. Il y aura un bureau électoral sur chaque colline. C'est la commission électorale communale qui devra organiser la campagne pour permettre aux candidats de se présenter à la population. Le conseil de colline est composé de cinq membres sans référence ethnique; le chef de la colline est le candidat qui aura obtenu la majorité des votes. Ensuite l'élection du conseil communal et de son administrateur doivent être organisées. Le conseil communal est élu au suffrage universel direct avec un maximum de 40 membres. L'administrateur communal est élu par le conseil. Les élus sont les candidats qui auront obtenu le plus de suffrages (en fonction du nombre de conseillers communaux requis). Un quota ethnique a été fixé de telle sorte qu'une ethnie ne puisse être représentée à plus de 67

pour cent au niveau national⁵⁴ et au niveau du conseil.⁵⁵ Le système de rééquilibrage pourrait créer des tensions, donc ce principe doit être correctement expliqué et les voies de recours clarifiées dans la loi électorale, de même que les modalités d'élection de l'administrateur. Ces élections seront organisées le 9 février 2005.

- Les élections législatives auront lieu le 9 mars 2005. Les députés sont élus au niveau provincial⁵⁶. Ils se présentent sur des listes bloquées multi-ethniques⁵⁷ présentées par leur parti politique. Le nombre de députés par province sera fixé sur la base de projection de la population à partir du dernier recensement général. La répartition des sièges se fera à la proportionnelle en fonction du nombre de voix recueillies par chacune des listes. Les listes qui n'ont pas obtenues au moins deux pour cent des suffrages exprimés au niveau national ne seront pas représentées. Une fois la répartition des sièges effectuée, une première opération de rééquilibrage aura lieu, si le pourcentage 60/40 n'a pas été atteint. C'est le code électoral qui doit fixer les règles de la cooptation. Un deuxième rééquilibrage aura lieu si un parti politique obtient plus de 60 pour cent des sièges; entre dix-huit et 21 députés sont cooptés parmi les autres partis politiques.⁵⁸ Les mécanismes de rééquilibrage doivent être clarifiés dans le code électoral pour éviter toute contestation, le jour de la répartition des sièges.
- Les élections sénatoriales seront organisées le 23 mars 2005; ce sont des élections indirectes. Deux sénateurs -- un Hutu et un Tutsi par province -- seront élus par un collège électoral composé des membres des conseils communaux de la province considérée.
- Le sénat et l'assemblée nationale se réuniront et devront élire le président de la république aux deux tiers des suffrages le 22 avril 2005. L'élection du président sera à titre exceptionnel indirecte.⁵⁹

⁵⁴ Dans la constitution, article 266.

⁵⁵ Dans le projet de code électoral.

⁵⁶ Il y a seize provinces plus la ville de Bujumbura.

⁵⁷ A savoir deux tiers un tiers, voir partie II.

⁵⁸ Ibid, partie II.

⁵⁹ Article 302: "A titre exceptionnel, le premier président de la république de la période post-transition est élu par l'assemblée nationale et le sénat réunis en congrès, à la majorité des deux tiers des membres".

⁵³ Le Burundi est divisé administrativement en provinces, communes, et collines.

B. LA NECESSITE DE SENSIBILISER ET D'INFORMER LA POPULATION

Tous les débats de ces derniers mois se sont déroulés soit à Bujumbura soit en Afrique du Sud. Ils ont été couverts par les médias nationaux. De nombreuses conférences de presse ou communiqués ont permis à la population d'être informée des positions de chacun sur les questions liées au partage du pouvoir. Il n'en demeure pas moins aujourd'hui que la population dans sa globalité est peu informée sur le contenu de la nouvelle constitution et les modalités concernant les élections. Par exemple, nombreux sont ceux qui pensent qu'ils vont élire le futur président au suffrage universel direct.⁶⁰ Pour la population, le manque d'information symbolise le fait que la classe politique et les élus en particulier ne se rendent quasiment jamais à l'intérieur du pays et dans leur circonscription.⁶¹

Les déclarations enflammées des différents partis ont créé un sentiment d'incompréhension et de peur parmi une grande partie de la population rurale et parmi les rapatriés. Les dernières élections de juin 1993 et les événements qui ont suivi quatre mois plus tard, ont laissé un goût amer parmi la population burundaise. Bien qu'aujourd'hui les élections doivent être le synonyme de la paix retrouvée, le doute persiste au sein d'une large partie de la population. Le pas le plus important du processus de paix reste à franchir. La classe politique burundaise doit s'engager à rassurer d'avantage la population tout en permettant un vrai débat politique.

Les discours et débats autour du partage du pouvoir n'ont pas convaincu.⁶² La grande majorité des

personnes déclarent que leur priorité est de vivre en paix et de manger à leur faim. Dans ce sens les élections font peur à une partie de la population qui ne veut pas revoir le même scénario qu'en octobre 1993 et le retour de la guerre. La population dénonce les rumeurs et les manipulations de certains politiciens, mais les responsabilités ne sont pas clairement identifiées.⁶³ La fuite de quelques milliers de Tutsi de la province de Kirundo vers le Rwanda au mois d'octobre 2004 en est le parfait exemple. Bien qu'il soit difficile d'établir les responsabilités de tel ou tel parti ou individu au niveau local, il est clair que la classe politique burundaise dans son ensemble porte la responsabilité de ce climat de peur.⁶⁴

Les exactions commises par le CNDD-FDD et dans une moindre mesure par les FAB contre la population civile dans Bujumbura Rurale ne diminuent pas.⁶⁵ Elles sont certes dues à la traque opérée contre les FNL, mais elles n'en demeurent pas moins inacceptables et affectent directement la population civile. 35000 personnes restent déplacées dans Bujumbura Rurale et sont régulièrement pillées. Si les conditions sécuritaires ne s'améliorent pas rapidement, cette situation va rendre difficile l'organisation d'élections dans cette province. Le CNDD-FDD et les FAB doivent s'engager avec l'aide de l'ONUB à sécuriser la population de cette province.

C. FINANCER LES ELECTIONS

Les bailleurs de fonds⁶⁶ avaient posé comme préalable à tout déblocage des fonds la mise en place de la

⁶⁰ Série d'entretiens par Crisis Group dans les provinces de Kirundo et Ngozi, Burundi, octobre 2004. "En 1992, il y avait eu une longue campagne d'explication pour nous dire ce que le projet de constitution disposait. Aujourd'hui on nous dit rien et on ne sait rien, on en entend parler à la radio mais il faudrait que les gens viennent nous expliquer ce que cela veut dire...."

⁶¹ Ibid. "Les députés n'ont plus fait signe de vie depuis qu'ils ont été élus alors qu'ils devaient venir tranquilliser la population dans le contexte actuel, et on ne peut pas non plus voter pour quelque chose que l'on ne connaît pas".

⁶² Ibid. "Quand on les entend tous les jours se disputer à la radio sur ces histoires de constitution...il paraît qu'il y en a même deux...cela fait peur...si j'avais su que j'allais trouver un tel climat politique je ne serais pas revenu". "Nous demandons à la classe politique de s'entendre et de mettre en application ce sur quoi elle s'est entendue..." "Qu'ils nous disent ce qu'on doit prendre et ce que l'on doit laisser. Parce que si ces élections n'ont pas lieu, qui va nous gouverner? Qu'on nous amène cette constitution, que ceux qui veulent la voter, la votent et qu'ils

nous donnent la paix". "On attend des politiciens un discours rassembleur et pas un discours pour nous faire peur".

⁶³ Ibid. "Ici les gens fuient parce qu'ils ont peur que les choses se passent comme en 1993. Ils pensent que la guerre va arriver en raison des élections. Les tutsi ont peur et les hutu ont peur". "Vous croyez qu'il n'y a pas de quoi avoir peur quand ceux qui sont supposés nous tranquilliser disent eux-mêmes être inquiets par la situation". "Les gens qui fuient partent à cause de la faim. Il n'y a aucune raison de fuir. Nous sommes tous unis -- la preuve c'est que nous sommes entre Tutsi et Hutu ici. C'est la faim le véritable problème".

⁶⁴ Par exemple, le président du sénat Libère Bararunyeretse membre éminent de l'UPRONA a déclaré "cette démarche, qui consiste à ignorer certains, ne pourra conduire le pays qu'au chaos", lors d'une conférence de presse, le 20 octobre. Agence France Presse. Le CNDD-FDD avait également menacé de quitter les institutions si les élections n'étaient pas organisées avant le 31 octobre.

⁶⁵ Voir le deuxième rapport du secrétaire général des Nations Unies du 15 novembre 2004.

⁶⁶ Il s'agit de l'UE, les USA, la Norvège, la Suisse, la France, le Royaume Uni, Les Pays Bas, la Suède, le Canada et le Japon.

CENI, l'élaboration d'un calendrier électoral et d'un document préparatoire. Ce dernier document a été préparé principalement par la section électorale de l'ONUB et le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), et a ensuite été repris par la CENI. Ce premier projet prévoyait un budget de 20 millions de dollars pour les opérations électorales et \$3 millions pour les deux agences d'exécution (PNUD et ONUB). Les bailleurs ont considéré que le budget n'était pas assez bien équilibré, certaines rubriques surestimées et d'autres sous-estimées.⁶⁷ Le budget devait être revu à la baisse avant que l'argent puisse être débloqué.⁶⁸ Le PNUD doit coordonner l'assistance financière et l'ONUB a en plus un rôle d'assistance technique d'appui.

Les contributions annoncées devraient pouvoir permettre de couvrir l'ensemble des opérations électorales. Toutefois, des problèmes liés au décaissement des fonds et certaines conditions font traîner le processus. Les fonds nécessaires au seul référendum n'ont toujours pas été totalement débloqués; or puisque cette opération prépare les votes suivants elle s'avère être par conséquent la plus coûteuse et la plus importante (enregistrement des électeurs, mise en place des commissions électorales provinciales). Les bailleurs ont donc demandé l'élaboration d'un budget intérimaire qui concerne les trois premiers mois fixant les priorités.⁶⁹

La CENI a lancé ses activités par la mise en place des commissions au niveau provincial. L'enregistrement des électeurs est également achevé. Le premier problème qui se pose est, bien entendu, financier, néanmoins elle bénéficie d'un appui de l'Union Européenne (UE) à travers le ministère des finances qui gère les fonds. Le problème est également dû au fait que certains financements sont ciblés si bien que les fonds ne seront pas suffisants pour certaines opérations. Dans l'ensemble, si les engagements des bailleurs sont honorés, l'organisation des élections à ce niveau ne posera pas de problèmes insurmontables.

La CENI est une commission technique chargée de ne traiter que de l'organisation des élections. Pour qu'elle puisse mener cette opération, un certain nombre de décisions politiques doivent être prises, comme

l'adoption d'un code électoral et d'une loi communale. De plus, les conditions de sécurité minimum doivent être requises, ce qui est encore du ressort du gouvernement de transition. La classe politique burundaise doit prendre des décisions rapidement vis-à-vis des textes de loi et doit continuer à dialoguer avec les FAB et les mouvements armés pour trouver des solutions au problème sécuritaire.

V. CONCLUSION

Organiser des élections dans les meilleures conditions possibles est aujourd'hui un des objectifs principaux. Le Burundi doit se doter d'institutions légitimes et représentatives qui seront capables de sortir le pays de dix ans de guerre fratricide, mais également capables de mobiliser toutes les ressources nécessaires pour reconstruire un pays détruit. Le gouvernement de transition n'ayant pas pu mener les réformes prévues par l'accord d'Arusha, le nouveau gouvernement en aura la responsabilité et devra être un partenaire privilégié de la communauté internationale.

Les principes retenus par l'accord d'Arusha ont servi de référence pour la nouvelle constitution. C'est un partage ethnique du pouvoir qui va remplacer le partage politico-ethnique basé sur les groupes G10 et G7 en vigueur pendant la transition. Ce partage a l'avantage de donner des garanties de représentation à la communauté Tutsi minoritaire, tout en permettant une vraie compétition politique démocratique. Il est important d'insister sur le fait que cette constitution n'est pas une victoire d'une communauté sur une autre, et qu'elle permet la mise en place d'un système démocratique représentatif. Cependant la communauté Tutsi reste très préoccupée par l'issue des scrutins, craignant qu'elle ne garantisse pas la légitimité ou la représentativité, vis-à-vis de leur communauté, des Tutsi qui seront élus ou désignés. Malgré les tensions politiques et l'absence de consensus, les partis ont finalement privilégié une attitude pragmatique en reconnaissant la nouvelle constitution et n'ont pas voulu remettre en cause les acquis du processus de paix. Cette décision est symbolique de l'état de non retour du processus de paix burundais enclenché depuis les négociations d'Arusha.

⁶⁷ Entretiens Crisis Group avec bailleurs, Bujumbura, octobre 2004.

⁶⁸ Il doit être préparé par la CENI avec l'assistance de l'ONUB et d'experts mis à disposition par le PNUD.

⁶⁹ Entre \$8 millions et \$9 millions pourraient être débloqués en priorité.

Néanmoins, la pression internationale est nécessaire et ne doit pas être relâchée jusqu'à la tenue des élections. Tout n'est pas encore acquis et l'étape principale, la tenue des élections, reste encore à franchir. Entre autres, deux lois principales doivent être approuvées le

plus rapidement possible; il s'agit de la loi électorale et de la loi communale, sans quoi la CENI ne pourra organiser les élections sur une base légale.

Pour que le nouveau calendrier soit respecté, la CENI a besoin de fonds. Le décaissement de ces ressources est encore trop lent. La communauté internationale doit faire tout son possible pour accélérer cette étape, tout comme la CENI, le PNUD et l'ONUB ont la responsabilité de présenter un budget cohérent et planifié par étapes. Le Burundi et la commission électorale ne pourront pas organiser les élections seules. La communauté internationale doit se mobiliser; c'est le moment de montrer au Burundi que ses partenaires respectent leurs engagements tout comme la classe politique burundaise doit respecter les siens.

Des équipes d'observateurs doivent se mettre en place rapidement. Le processus doit être accéléré sachant que chaque étape, dans ce processus, est un pas vers la paix. Il faut crédibiliser les élections en s'assurant que le référendum soit une réussite. De plus, la campagne de sensibilisation et explication du processus doit s'accélérer dans les plus brefs délais. L'équipe d'information de l'ONUB travaille sur ces aspects, mais ce rôle incombe principalement à la CENI, aux médias burundais et au gouvernement de transition.

Une des préoccupations majeures est également de pouvoir assurer un minimum de sécurité pendant les scrutins. Pour cela il est important de séparer les enjeux politiques des enjeux militaires, seule garantie que les FAB et les autres mouvements armés ne perturberont pas le processus mais le faciliteront. La référence concernant la restructuration des corps de défense et de sécurité reste les accords de cessez-le-feu. Ses aspects doivent devenir essentiellement techniques et non plus politiques. Il est tout aussi indispensable de démarrer la démobilisation ne serait-ce que symboliquement.

Bien qu'ils aient baissé en intensité au cours du dernier mois écoulé, les combats dans Bujumbura Rurale contre les FNL continuent. Néanmoins, cette rébellion est affaiblie militairement, et elle n'a plus la capacité de mettre en échec le processus. Bien au contraire, c'est aujourd'hui la réussite du processus de paix qui mettra fin à la radicalisation des FNL. La création officielle des nouvelles FDN, par l'adoption de la loi, doit avoir lieu avant les élections pour, en outre, permettre la mise en place d'états-majors intégrés sur l'ensemble du territoire. Le gouvernement burundais, l'ONUB et les bailleurs doivent rapidement élaborer un plan d'urgence en vue d'assurer la sécurité pendant les élections. Pour cela la nécessité de coordonner les

deux processus par l'élaboration d'une feuille de route politico militaire demeure.

L'ONUB entre dans la phase finale de son déploiement. Sa mission actuelle est d'assister le Burundi dans le processus de DR et dans l'organisation des élections. Cette mission est le principal instrument permettant de sécuriser le processus de paix sur le terrain. Elle doit parvenir à jouer son rôle de dissuasion et d'accompagnement, mais elle ne sera crédible que si la communauté internationale lui apporte le soutien nécessaire.

Après le terrible échec du Rwanda en 1994 et les revers subis par la mission des Nations Unies (MONUC) cette année 2004 en RDC, la réussite de l'ONUB est l'unique moyen pour les Nations Unies de retrouver dans la région des Grands Lacs une crédibilité perdue. La réussite du processus, indispensable dans une optique régionale, peut créer un précédent positif pour le processus de paix congolais. Mais le Burundi ne parviendra pas à avancer seul vers la paix; pour cela il a besoin d'un engagement immédiat de la communauté internationale.

En dépit de la promulgation prochaine de la loi sur la commission vérité et réconciliation et de la probabilité de la mise en place d'une commission d'enquête internationale sur les crimes commis au Burundi, la question de la justice semble être absente de l'agenda et des préoccupations de la classe politique. Le projet de loi sur la commission vérité et réconciliation est en discussion depuis plus de deux ans. La ratification du traité de Rome (la Cour Pénale Internationale) par le Burundi n'a été faite que très récemment, suite à la pression des médias et de la société civile alors que le texte avait été signé depuis plus d'une année sans avoir été déposé. Le maintien d'une culture d'impunité au Burundi s'avère dangereuse pour le processus de paix.

Nairobi/ Bruxelles, 9 décembre 2004

ANNEXE A
 CARTE DU BURUNDI



ANNEXE B

A PROPOS DE L'INTERNATIONAL CRISIS GROUP

L'International Crisis Group (Crisis Group) est une organisation multinationale indépendante sans but lucratif de plus de 100 employés répartis sur cinq continents, produisant des analyses réalisées sur le terrain et sensibilisant à haut niveau la communauté internationale 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.icg.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 l'International 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 de Crisis Group auprès des décideurs politiques du monde entier. Martti Ahtisaari, ancien Président de Finlande, préside le Conseil d'Administration, et 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 dix-huit bureaux de terrain (à Amman, Belgrade, Bogotá, Le Caire, Dakar, Douchambé, Islamabad, Jakarta, Kaboul, Nairobi, Och, Port-au-Prince, Pretoria, Pristina, Quito, Sarajevo, 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, Burundi, Côte d'Ivoire, Érythrée, Éthiopie, Guinée, Libéria, Ouganda, République Démocratique du Congo, Rwanda, Sierra Leone, Somalie,

Soudan et Zimbabwe; en Asie, de l'Afghanistan, Birmanie/Myanmar, Cachemire, Indonésie, Kazakhstan, Kirghizistan, Népal, Tadjikistan, Turkménistan, Ouzbékistan et Pakistan; en Europe, de l'Albanie, Arménie, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Géorgie, Kosovo, Macédoine, Moldavie, Monténégro et 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 et la région andine.

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 japonaise de coopération internationale, l'Agence néo-zélandaise 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 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 des Affaires étrangères de la République turque, le ministère royal des Affaires étrangères du Danemark et le ministère royal norvégien des Affaires étrangères.

Les fondations et donateurs du secteur privé regroupent: The Atlantic Philanthropies, Carnegie Corporation of New York, Ford Foundation, Bill & Melinda Gates Foundation, William and Flora Hewlett Foundation, The Henry Luce Foundation, Inc., John D. & Catherine T. MacArthur Foundation, The John Merck Fund, Charles Stewart Mott Foundation, Open Society Institute, Fundação Oriente, Ploughshares Fund, Sigrid Rausing Trust, The Sasakawa Peace Foundation, The Sarlo Foundation of the Jewish Community Endowment Fund, The United States Institute of Peace.

Décembre 2004



International Crisis Group

International Headquarters

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

New York Office

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

Washington Office

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

London Office

Cambridge House – 5th Fl, 100 Cambridge Grove, London W6 0LE · Tel: +44(0)20 7031 0230 · Fax: +44(0)20 7031 0231
E-mail: icglondon@icg.org

Moscow Office

Nizhnij Kislovskij Pereulok 3, apt. 46 - Moscow 125009 Russia · Tel/Fax: +7 095 290 4256
E-mail: icgmoscow@icg.org

All Crisis Group reports are available on our website: www.icg.org