

LES ELECTIONS DE 2010 AU BURUNDI : QUEL AVENIR POUR LA DEMOCRATIE ET LA PAIX ?

*Eva Palmans*¹

Dr Eva Palmans is Programme Officer at EISA–Madagascar
e-mail: eva@eisa.org.za

ABSTRACT

Political pluralism and well-functioning political parties are crucial to sustaining democracy. In a democracy elections allow for open political competition in order to win votes. Thus elections are a necessary but not sufficient condition to consolidate democracy. The 2010 elections in Burundi showed that elections, although crucial to the establishment of democracy and peace, are not a guarantee in themselves that this goal will be attained. Rather than being a step towards more democracy and peace Burundi's last elections gave an overwhelming majority to one party, the CNDD-FDD, and marginalised the opposition because of its decision to boycott the process as a way of protesting against the results. With one party dominating all institutions and with an authoritarian response to opposition parties who, in the absence of dialogue, are increasingly considering the option of using guns to voice their concerns, democracy and peace are at risk. This article analyses the causes and consequences of Burundi's 2010 elections in terms of political environment and behaviour and against the background of the country's recent electoral history.

INTRODUCTION

Une démocratie solide et durable dépend de l'existence d'une pluralité politique et de partis politiques bien opérationnels. Ces derniers sont des acteurs cruciaux dans la mise en commun de divers intérêts, dans le recrutement et la présentation de candidats et dans l'élaboration de projets de société concurrents offrant

¹ Avec la contribution d'Aymar Nyenyezi, étudiant à la Chaire UNESCO des Droits de l'Homme et Résolution pacifique des conflits à l'Université du Burundi.

au peuple un choix quant à ceux qui le gouvernent. Dans une démocratie, la compétition ouverte entre les partis politiques se passe à travers les élections dans lesquelles le peuple exprime son choix. Les élections comme l'expression du gouvernement par le peuple sont essentielles dans la consolidation de la démocratie quand bien même, elles ne sont pas l'unique facteur important dans la réalisation de la démocratie. Si selon la thèse de Lindberg (2006) les élections ont un effet d'auto-renforcement et de démocratisation, particulièrement pour les deuxièmes et troisièmes élections successives, dans quelle mesure les deuxièmes élections post-transition au Burundi ont effectivement contribué à la consolidation démocratique ?

Dans cet article nous nous focalisons principalement sur le rôle des élections et donc du régime et acteurs politiques dans la consolidation démocratique tout en étant conscient que le concept de consolidation démocratique va au-delà de cette approche. Ainsi comme il est dit dans Ducatzenzeiler (2001), la définition du concept de consolidation démocratique dépend étroitement de la définition de démocratie qui lui sert de référence. A une définition étroite de la démocratie, en tant que type spécifique de régime politique, correspond une définition étroite de la consolidation, tandis qu'à une définition large de la démocratie, conçue non seulement comme un régime politique, mais comme un système économique et social spécifique, correspond une définition large de la consolidation.

Dans cet article nous nous référons donc à la définition étroite de la démocratie. Si on conçoit la démocratie politique comme un mécanisme pour choisir les dirigeants politiques, comme un arrangement institutionnel pour choisir des leaders qui gouverneront entre deux élections, la consolidation démocratique sera interprétée comme le processus d'institutionnalisation des règles qui permet la répétition des élections. L'accent est mis sur la durabilité et l'efficacité de la procédure électorale, sur l'absence de crises. Si on se réfère à cette définition, les pays réalisant une certaine ritualisation des élections connaîtront des démocraties consolidées (Ducatzenzeiler 2001).

Or, un autre facteur fondamental à prendre en considération dans la consolidation démocratique est le comportement des acteurs politiques. Dans quelle mesure ces acteurs se plient-ils aux règles du jeu démocratique ou, au contraire, s'engagent-ils dans des actions anti-démocratiques mettant en péril la démocratie? Ainsi dans le cadre d'une compétition politique, une des règles de jeu de base est le renoncement à toute forme de violence. Le recours à l'assassinat de rivaux politiques, les atteintes à la liberté, à l'intégrité physique et à la propriété d'adversaires politiques, l'intimidation des candidats et électeurs, les tentatives violentes de renversement des élus sont tous des exemples qui vont à l'encontre d'une consolidation démocratique.

Se conformer aux règles du jeu signifie également qu'on accepte l'institution

fondamentale du régime: des élections libres et équitables. Si des partis politiques refusent de participer aux élections démocratiques, nient activement à d'autres acteurs le droit d'y participer, tentent de manipuler les élections par la fraude et l'intimidation, ou n'acceptent pas les résultats d'élections démocratiques, mais organisent plutôt des protestations hors des institutions, boycottent le processus électoral ou prennent les armes afin de s'imposer, la démocratie n'est clairement pas consolidée. Le respect de l'état de droit est un autre aspect fondamental dans la consolidation démocratique (Schedler 2001).

Ces comportements sont spécialement mis à l'épreuve lors des élections dans les démocraties naissantes. Il s'agit en quelque sorte d'un test pour voir dans quelle mesure les acteurs politiques réussissent à respecter les règles du jeu dans une période de compétition pour le pouvoir et donc de grands enjeux. Ces tests cherchent à mesurer la capacité des acteurs politiques à accepter la démocratie, non seulement comme une route vers le pouvoir mais comme un système où les partis perdent les élections (Schedler 2001). Dans cet article il s'agit donc d'analyser dans quelle mesure le Burundi s'est engagé sur la route de la consolidation démocratique, non seulement en prenant en considération la tenue régulière des élections mais surtout les comportements des acteurs politiques dans cette période de mise à l'épreuve à grands enjeux.

Avec les élections de 2010 en effet, le Burundi se trouvait à la croisée des chemins en matière de démocratie. Leur déroulement et leur issue étaient essentiels pour déterminer la direction dans laquelle ce pays allait évoluer. Ainsi, en gros, deux scénarii étaient possibles. Premièrement, réussir les élections sans violence avec des résultats reconnus par la majorité des principaux acteurs et évoluer ainsi vers la consolidation de la démocratie et de la paix. Deuxièmement, organiser des élections sur fond de tensions et de suspicions, aboutissant à des résultats contestés. Alors que d'aucuns espéraient un processus électoral multipartite, transparent et apaisé, son déroulement effectif a pris une tournure toute autre, qui a d'ailleurs surpris tant l'opinion nationale qu'internationale. En effet, il s'agit du retrait de la plupart des partis de l'opposition du processus électoral en guise de protestation contre des 'élections entachées de fraudes massives', offrant une victoire massive à un seul parti, le Conseil National pour la Défense de la Démocratie-Forces pour la Défense de la Démocratie (CNDD-FDD).

Comme il est constaté dans le rapport d'International Crisis Group (2011), ce boycott a porté un coup dur au processus de démocratisation car il a été fatal pour la survie politique de ces partis de l'opposition et de leurs leaders et dès lors pour l'avenir de la démocratie au Burundi. Ainsi, au lieu de consolider la démocratie et le pluralisme politique, ces élections ont renforcé la dominance d'un seul parti dans la vie publique et elles ont fragilisé l'opposition par son choix de

se mettre en dehors du processus et par conséquent en dehors des institutions de prise de décision. Ce rétrécissement de l'espace démocratique a ainsi ouvert la voie à l'incertitude politique et à de forts risques de régression de la stabilité, voire de la paix.

Cette tournure ne s'explique pas par un refus d'organiser des élections ni par la qualité de celles-ci vis-à-vis des normes internationales mais par un boycott de la plupart des partis de l'opposition du fait de leur perte aux élections communales. Cependant, nous ne voulons pas nous limiter à qualifier cette opposition de 'mauvais perdants'. Nous cherchons à aller au-delà de leur comportement et à analyser ce que cette décision nous apprend par rapport au fonctionnement des partis politiques, les relations entre eux et l'environnement dans lequel ils évoluent. Dans cette analyse nous ne voulons pas mettre en cause l'importance des élections dans la consolidation de la démocratie mais nuancer celle-ci tout en adhérant à la thèse de Lindberg (2006) qu'afin que les élections puissent contribuer à la démocratie, il faut qu'elles soient participatives, compétitives et légitimes et c'est là où se trouve le grand défi pour la plupart des pays d'Afrique.

En effet, ce que nous constatons dans beaucoup de pays d'Afrique, c'est que les élections sont organisées mais elles ne sont pas forcément participatives, compétitives et légitimes. Lorsque les élections permettent une compétition équitable et libre entre partis politiques, elles sont formellement légitimes. Mais un facteur peut-être encore plus important dans cette légitimation est l'acceptation des résultats par les différentes parties prenantes. Cette dernière condition semble être problématique dans la plupart des pays d'Afrique où selon l'hypothèse de Guié (2009) les élections sont presque toujours contestées. A la réponse de savoir quelles en sont les raisons, référence est faite à l'organisation même des élections n'ayant pas été honnête, transparente et donc crédible. C'est ce même argument que nous trouvons évoqué par les partis de l'opposition au Burundi. Or, selon les rapports des observateurs tant nationaux qu'internationaux, même si des insuffisances ont été constatées, globalement, les élections ont été qualifiées de crédibles. Il s'agit donc de divergences d'opinion selon les intérêts des uns et des autres. L'administration électorale ne semble donc pas être le seul facteur qui provoque la mise en cause des résultats : l'environnement politique et le comportement de ses composantes déterminent largement l'existence d'une culture démocratique et donc d'un climat favorable à l'acceptation des résultats.

Dans cet article nous cherchons à comprendre les contestations des résultats qui ont suivi les élections de 2010 au Burundi. Un an après les élections et donc avec un certain recul, quelle peut être l'analyse de ce processus qui a pris un tournant plutôt inattendu ? Quels étaient les éléments précurseurs qui portaient le germe d'une telle issue ? Et quelles sont les leçons à tirer de cette expérience électorale qui était non seulement d'une importance majeure pour le pays mais aussi pour

la communauté internationale et régionale, s'étant investies pendant de longues années pour soutenir la sortie de la crise, tout en présentant le Burundi comme l'exemple d'une démocratie 'consociative' (Vandeginste 2006)?

Après avoir passé en revue le cycle électoral et ses résultats, il s'agit surtout de dresser le bilan du comportement des partis politiques et plus particulièrement de la stratégie de la chaise vide des principaux partis de l'opposition. C'est avant tout ce choix de boycotter le processus électoral qui sera au cœur de notre attention. Il s'agit de comprendre la motivation de ce choix, les raisons externes et internes aux partis, et les conséquences de ce choix non seulement pour le processus électoral mais surtout pour l'avenir politique du pays.

Afin de comprendre l'impasse politique suite aux élections de 2010 il faudra la situer dans l'histoire politique récente qui se caractérise par des expériences électorales fortement liées à des situations de crise. Cette mise en perspective ne se fait pas seulement pour rappeler les expériences électorales du Burundi mais aussi pour souligner leur issue et les efforts déployés par la communauté internationale pour accompagner le pays à sortir des impasses et des conflits entre protagonistes de la scène politique. Nous estimons que ces éléments contribuent à une meilleure compréhension des attitudes et décisions des uns et des autres lors du dernier processus électoral.

SITUER LES ELECTIONS DE 2010: BREF RAPPEL HISTORIQUE DES ELECTIONS PRECEDENTES

Des élections démocratiques vers une crise politico-ethnique

Au Burundi, comme d'ailleurs partout en Afrique subsaharienne, le vent de la démocratie a soufflé à la fin des années 80, imposant une ouverture de la vie politique aux partis autres que le parti unique, l'Union pour le progrès national (Uprona), dominé par la minorité Tutsi² et gouvernant le pays depuis trois décennies. Ainsi, en 1987, avec l'arrivée au pouvoir du major Pierre Buyoya (Uprona), le Burundi a entamé un processus d'ouverture démocratique et le multipartisme et la liberté d'expression ont été légalisés dans la Constitution de 1992, qui stipulait, dans son article 26, que 'toute personne a droit à la liberté d'opinion et d'expression dans le respect de l'ordre public et de la loi'. Cette disposition a rapidement trouvé son expression concrète dans la création de partis politiques concurrents de l'Uprona dont le plus important était le Front pour la Démocratie au Burundi (Frodebu), défendant la cause des Hutu.

2 Poids démographique habituellement reconnu aux différentes ethnies: les Hutu 85 pour cent, les Tutsi 14 pour cent et les Twa 1 pour cent. Cependant, il est à souligner que ces chiffres datent de l'époque coloniale et sont donc peu fiables aujourd'hui.

Au moment des élections présidentielles de juin 1993 huit partis politiques étaient agréés. Cependant, la compétition se faisait essentiellement entre l'Uprona et le Frodebu sur base de division ethnique. Les élections du 1 juin 1993 ont donné la victoire à Melchior Ndadaye (Frodebu), qui a obtenu 64 pour cent des voix, quand ses adversaires, Buyoya et Sendegeya (Parti pour la Réconciliation du Peuple), ont dû se contenter respectivement de 34 et 2 pour cent des voix. Pour la première fois dans l'histoire du pays, un président Hutu était élu démocratiquement. Cependant, rapidement les contestations de la part des militants du parti perdant se sont manifestées, jusqu'au 21 octobre 1993 quand un coup d'état par des militaires Tutsi a mis fin à ce processus de démocratisation et a fait sombrer le pays dans une crise généralisée qui a pris les allures d'une véritable guerre civile (Reyntjens 1993).

Ainsi, l'histoire politique du Burundi est fortement marquée par la crise politico-ethnique qui a suivi ces premières élections démocratiques après plus de 30 ans de monopartisme.

Négociations de paix : Accord d'Arusha et sa difficile mise en application

Plusieurs tentatives de négociations de paix ont été entreprises par la région et la communauté internationale. Le conflit a également bénéficié d'une attention particulière de l'Union Africaine, qui a assisté le pays dès les premiers moments de la crise et qui a mis en place la Mission Internationale d'Observation au Burundi (MIOB) en avril 1994. En juin 1996 une réunion régionale était tenue à Mwanza et puis à Arusha, le début d'une série de négociations dans cette ville. Le durcissement de la crise a incité le Major Pierre Buyoya à reprendre le pouvoir par un coup d'état militaire en juillet 1996. Les pays de la région, appuyés par la communauté internationale, ont alors décrété un embargo pour obliger le président Buyoya à négocier avec l'opposition politique et la rébellion hutu. Un accord de paix a finalement été signé le 28 août 2000 à Arusha.

L'Accord d'Arusha est le fondateur du processus de transition pour sortir de la crise et préparer des élections démocratiques. Il prône l'exigence d'une réconciliation et d'une unité nationale et prévoit le principe de l'équilibre ethnique, politique et du genre. Ainsi, conformément à cet accord un gouvernement de transition était mis en place respectant l'alternance ethnique entre Hutu et Tutsi et politique entre le Frodebu et l'Uprona.³ Cependant, le CNDD-FDD de Pierre Nkurunziza, non signataire de l'Accord d'Arusha, a continué sa lutte armée et ce n'était qu'en novembre 2003 que les Protocoles de Pretoria entre le Gouvernement

³ La première période de transition, lancée le 1 novembre 2001, a été gouvernée par le président Tutsi, Pierre Buyoya (Uprona), et la deuxième par le président Hutu, Domitien Ndayizeye (Frodebu).

de transition ont abouti à la signature d'un accord global de cessez-le-feu entre les deux parties. Après l'entrée effective du CNDD-FDD dans les institutions de transition et dans la Force de la Défense Nationale (FDN) dont ils occupent 40 pour cent des effectifs, l'intensité de la violence a fortement diminué sans pour autant disparaître vu que le PalipeHutu – Forces Nationales de Libération (FNL), dernier mouvement rebelle, a continué sa lutte armée (Reyntjens 2006).

Les élections de 2005 : une transformation du paysage politique

Les premières élections post-transition se sont déroulées entre juin et septembre 2005.⁴ Lors de ces élections, une large majorité s'est prononcée, à tous les niveaux, pour le CNDD-FDD. Il a obtenu 57,3 pour cent des voix aux élections communales, 58,55 aux élections législatives et 30 sièges sur 34 au Sénat. Son leader, Pierre Nkurunziza, a été élu au scrutin indirect comme président de la République. Ces élections ont ainsi conduit à une transformation totale du paysage politique dominé, à l'époque, par le Frodebu et l'Uprona. Ce vote pour le changement peut être interprété d'une part comme une volonté d'en finir avec l'ancien régime, tout en espérant une amélioration dans la gestion du pays et d'autre part comme la seule option pour garantir la paix, le CNDD-FDD menaçant de reprendre les armes si jamais il ne gagnait pas les élections.

Ce processus s'est déroulé dans des circonstances très différentes de celles entourant l'expérience de 1993. Alors que la situation en 1993 était bipolaire dans un double sens – opposant deux partis (Frodebu et Uprona) et deux ethnies (Hutu et Tutsi) – en 2005 le paysage était devenu multipolaire. Les deux principaux partis 'hutu' (CNDD-FDD et Frodebu) entraient en compétition pour l'électorat hutu, tandis que plusieurs partis 'tutsi' tentaient de séduire les Tutsi ainsi menaçant la prééminence de l'Uprona. La contestation électorale se faisait donc plutôt entre les partis de la même appartenance ethnique. Vu qu'il s'agissait des premières élections après la transition, elles ont bénéficié d'un soutien financier important de la communauté internationale et d'un appui logistique de l'Opération des Nations unies au Burundi (ONUB), la mission de maintien de la paix (Palmans 2008).

Le gouvernement du CNDD-FDD : éléments précurseurs d'un climat électoral tendu

Le gouvernement de Nkurunziza a dû faire face à d'importants défis comme la transformation du CNDD-FDD d'un mouvement rebelle en un parti politique

⁴ Le 3 juin pour les élections communales, le 4 juillet pour les législatives, le 19 juillet pour les sénatoriales, le 19 août pour la présidentielle, ces deux dernières au suffrage indirect, et enfin le 23 septembre pour les collinaires.

démocratique au pouvoir, alors que ses membres n'avaient qu'une expérience limitée de l'administration civile et la négociation d'un accord de paix avec le PalipeHutu-FNL. Cependant, plutôt que d'évoluer vers plus de démocratie, le CNDD-FDD s'est montré hostile à une pluralité politique et une société civile jouant un rôle d'observateur critique des actions politiques. Ainsi, comme il a été constaté dans le rapport d'ICG (2006), le CNDD-FDD semblait guidé par un mépris de l'état de droit et une dérive autoritaire. Ainsi, dès son installation, le régime a recouru à des pratiques non-démocratiques pour réduire l'opposition et les voix critiques au silence.

Un facteur qui a contribué à la dérive autoritaire était la faiblesse des contre-pouvoirs: le Parlement était dominé par le CNDD-FDD et l'opposition politique était divisée. En outre, le CNDD-FDD a remplacé les postes dans les entreprises de l'état et dans l'administration locale par ses fidèles. Par ailleurs, au sein même du gouvernement de nombreux remaniements étaient observés. Cette instabilité des institutions était directement liée à l'instabilité des partis politiques. Les trois partis politiques représentés au gouvernement,⁵ ont tous en effet constamment souffert de luttes internes, de fragmentations, de divisions et de démissions. Un autre facteur menant à l'instabilité du gouvernement était la destitution de leur fonction d'un certain nombre d'élus, comme des administrateurs communaux du Frodebu dans la mairie de Bujumbura et dans Bujumbura rural. En violation de la loi sur l'administration locale, ces derniers étaient remplacés par des administrateurs du CNDD-FDD, aggravant ainsi le climat politique déjà tendu, jusqu'au retrait du Frodebu du gouvernement en 2006.

De plus, à l'interne, le CNDD-FDD était confronté à des tensions qui ont fait que la deuxième vice-présidente Alice Nzomukunda⁶ a démissionné de ses fonctions et que Hussein Radjabu, alors considéré comme l'homme fort du pays, a été destitué en tant que secrétaire général du parti et arrêté en avril 2007 pour atteinte à la sécurité de l'état. Cette destitution a créé une scission au sein du CNDD-FDD en opposant le bloc des pro-Radjabu à celui des fidèles au président Nkurunziza. Par la scission des fidèles de Radjabu (il s'agissait de 22 députés), l'équipe de Nkurunziza ne détenait plus la majorité au niveau de l'Assemblée nationale et ne réunissait plus le quorum des deux tiers nécessaire pour voter les lois ou pour faire passer d'autres décisions, ce qui a paralysé les institutions.⁷

5 CNDD-FDD, Frodebu et Uprona.

6 Elle a créé son propre parti : Alliance Démocratique pour le Renouveau (ADR).

7 L'article 175 de la Constitution stipule que 'l'Assemblée nationale ne peut délibérer valablement que si les deux tiers des députés sont présents. Les lois sont votées à la majorité des deux tiers des députés présents ou représentés'. Ainsi, très peu de lois étaient votées.

Le CNDD-FDD ainsi affaibli a été obligé de former un nouveau gouvernement pour sortir de cette impasse, cette fois-ci en respectant les consignes de la Constitution en accordant davantage de postes au Frodebu et à l'Uprona.

Sur le plan sécuritaire, même si le gouvernement avait signé un accord global de cessez-le-feu avec le PalipeHutu-FNL le 7 septembre 2006, les hostilités ont continué et ce n'est que plus de deux ans après cette signature que les parties sont parvenues à un accord final sur la mise en œuvre du cessez-le-feu. Après son désarmement et la renonciation à la partie de son nom à connotation ethnique (PalipeHutu), les FNL ont finalement été agréés comme parti politique le 21 avril 2009.

Au niveau économique, les cas de corruption et de malversations économiques incombés au CNDD-FDD étaient nombreux, ce qui nuisait à la crédibilité du gouvernement et au déblocage des fonds par les bailleurs. De plus, quoique le rôle de la communauté internationale ait été essentiel dans le processus de paix, ses relations avec le pays se sont détériorées sous le gouvernement du CNDD-FDD. Ce dernier refusait une 'interférence' étrangère dans les affaires intérieures du pays malgré le fait que les bailleurs de fonds contribuaient à 60 pour cent du budget national (ICG 2006).

Le gouvernement du CNDD-FDD se caractérisait donc par son comportement plutôt autoritaire et arrogant à la fois à l'interne et vis-à-vis de ces opposants et même de la communauté internationale. Ce climat tendu caractérisant la période entre les élections de 2005 et 2010 a marqué également la période pré-électorale, tout en compliquant les préparatifs électoraux. La raison pour laquelle nous accordons beaucoup d'importance à la période pré-électorale est qu'à notre sens des ingrédients précurseurs des événements à venir s'y trouvaient déjà. Dans ce qui suit, nous dressons un bref tableau de la période pré-électorale et des élections en tant que telles avec une attention particulière pour les éléments ayant contribué au blocage.

LES ÉLECTIONS DE 2010

Contexte pré-électorale: désaccords entre le CNDD-FDD et les partis de l'opposition

Contrairement aux élections de 2005 l'organisation des élections de 2010 revenait entièrement aux autorités burundaises, même si financées par la communauté internationale et assistées par le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), et aucune force militaire internationale n'était présente pour sécuriser le processus électoral. La série des élections était composée de cinq

scrutins dont les communales (24 mai),⁸ la présidentielle (28 juin), les législatives (23 juillet), les sénatoriales (28 juillet) et les collinaires (7 septembre). Ces dernières ne prévoyant pas la participation des partis politiques, elles ne sont pas commentées dans ce qui suit, même si nous n'en excluons pas l'importance.

Le pays se trouvait donc confronté au défi d'organiser lui-même des élections libres et équitables dans un climat apaisé. Cependant, au cours de l'année 2009 les divergences de vues par rapport à chaque étape du processus électoral se sont manifestées entre le CNDD-FDD et les partis de l'opposition. En même temps, le terrain sur lequel se sont déroulés les préparatifs des élections était marqué par des cas de violation des libertés d'expression, de réunion et d'association et par des cas de meurtres dont étaient victimes surtout les partis de l'opposition. Tous ces éléments traduisaient une certaine nervosité du côté du CNDD-FDD quant à l'épreuve des élections. Fragilisé par des divisions internes, il recourait de plus en plus à des méthodes autoritaires pour assurer sa victoire.

Ainsi, la mise en place de la Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI) a été à l'origine d'une forte polémique entre le CNDD-FDD et les partis de l'opposition. Le texte portant création, missions, organisation et fonctionnement de la CENI a été revu le 12 décembre 2008 sur pression des partis de l'opposition. Le premier décret y relatif, celui du 18 juin 2008, avait buté à des protestations énergiques de ces partis. Aussi, la composition de la commission telle qu'elle était proposée par le président de la République a été contestée par l'opposition et rejetée par le Sénat. Il a fallu forcer le dialogue à l'endroit du président de la République pour que soit mise en place une commission consensuelle jugée impartiale (OAG 2009).

Après avoir surmonté l'épreuve de la mise en place d'une CENI consensuelle, la révision du Code électoral a créé de nouvelles polémiques. A l'origine des désaccords se trouvait essentiellement la question de l'ordre des scrutins qui, pour le parti présidentiel, devait commencer par l'élection présidentielle, comptant ainsi sur la popularité du président en fonction, Pierre Nkurunziza, pour remporter tous les scrutins. Ce calcul était d'ailleurs un des facteurs déterminant dans la désignation de ce dernier comme candidat à sa propre succession et ceci malgré les rumeurs de divisions internes par rapport à cette candidature. Les partis de l'opposition, par contre, défendaient la séquence des scrutins qui commence à la base et donc par les élections communales. Un autre désaccord se trouvait au niveau du type de bulletin à utiliser, selon la préférence du CNDD-FDD, le bulletin multiple. Le choix du bulletin multiple, tel qu'utilisé en 2005, donne la place à

8 A la veille du jour du scrutin, les élections communales, initialement prévues pour le 21 mai, ont été reportées au 24 mai.

d'éventuelles pressions et menaces sur les électeurs. Les partis de l'opposition, par contre, défendaient l'usage du bulletin unique. Finalement, des compromis étaient trouvés et ont permis l'adoption du Code électoral, le 18 septembre 2009, sur base d'un consensus 'suffisant', notamment l'organisation des élections communales en premier lieu en utilisant le bulletin multiple.

La question de la délivrance de la carte nationale d'identité (CNI) a provoqué une nouvelle crise entre les partis de l'opposition et le parti présidentiel. Vu que la possession de ce document était une condition pour obtenir la carte d'électeur, sa distribution devenait un enjeu électoral. Selon les partis de l'opposition, cette distribution effectuée par l'administration locale, en grande majorité dominée par le CNDD-FDD, se faisait de façon sélective et donc en faveur des militants du parti au pouvoir, tout en défavorisant cette distribution des cartes aux partisans d'autres partis politiques. La CENI a fini par résoudre la question en mettant à la disposition des agents recenseurs un autre document d'identification de l'électeur qui permettait à chacun de se faire enrôler sans aucune entrave (UE 2010a).

D'autres facteurs de tensions étaient les tentatives de déstabiliser les partis de l'opposition à la fois à travers des lenteurs administratives au niveau des agréments de certains d'entre eux, des interdictions de réunions et autres activités politiques, des arrestations de leurs leaders et des tentatives de créer des divisions au sein de ces partis. Cette situation s'est aggravée les mois avant le début de la campagne pour les communales, allant d'accusations mutuelles de distribution d'armes et de constitution de milices à des confrontations violentes entre le CNDD-FDD et les différents partis de l'opposition surtout à travers les groupes de jeunes militants dont ceux du CNDD-FDD, les *Imbonerakure* (littéralement : 'ceux qui voient loin'), étaient les plus redoutés (HRW 2010).

Elections communales : sondage électoral au résultat décisif pour la suite du processus

Ces relations politiques pré-électorales tendues s'expliquent non seulement par le contexte décrit ci-dessus mais également par les enjeux que ces élections présentaient par rapport à l'avenir politique du pays et de chaque parti. A l'approche des élections, le paysage politique s'est élargi avec de nouveaux partis, mettant à 44 le nombre de partis agréé par le Ministère de l'Intérieur. Cependant, cette diversité de partis politiques ne se fonde pas sur la diversité des programmes politiques, souvent ces partis ne disposant ni de programme ni d'activités réelles sur le terrain.

Ceci peut confirmer l'hypothèse selon laquelle la mise en place d'un parti politique au Burundi est souvent motivée par les intérêts individuels plutôt que l'intérêt général même si la loi les régit, dans son article 49, alinéa 2, les

oblige à présenter leurs projets de société pour être agréés. En général, les partis politiques au Burundi se caractérisent par plusieurs faiblesses telles que les divisions internes, le manque de culture politique des militants, ce qui explique leur va-et-vient entre partis politiques, le parti d'attraction étant souvent celui qui gagne les élections. Le manque de ressources financières constitue un autre défi difficile à relever vu le contexte de pauvreté et le fait que la Constitution et la loi sur les partis politiques stipulent que l'état ne finance pas le fonctionnement des partis politiques et que le financement extérieur est interdit⁹. Cependant, la même loi prévoit que l'état contribue au financement des campagnes électorales avec un montant à déterminer¹⁰. Malgré cette disposition, le Ministère de l'Intérieur n'avait pas prévu cette rubrique dans le budget de l'état pour l'année 2010.

Ainsi, sur les 44 partis enregistrés, seulement 24 partis et cinq candidats indépendants ont participé aux élections communales. Cinq partis, le CNDD-FDD, le Frodebu, les FNL, l'Uprona et l'Unité pour la Paix et la Démocratie (UPD)¹¹ ont pu déposer des candidatures dans toutes les 129 communes du pays et trois partis se sont retrouvés dans plus de 100 communes (Mouvement pour la Solidarité et la Démocratie – MSD,¹² CNDD de Nyangoma et Frodebu Nyakuri)¹³. Les partis restant étaient présents dans moins de 100 communes.

Vu la multiplication des acteurs politiques visant plus ou moins le même électorat (électorat hutu),¹⁴ la compétition s'est annoncée tendue. A part les partis ayant déjà participé aux élections de 2005, tels que le CNDD-FDD, le Frodebu, intégré au gouvernement mais se comportant comme parti d'opposition,¹⁵ et le CNDD de Nyangoma, s'étaient ajoutés aux concurrents : le FNL, dont le président, Agathon Rwasa – perçu comme l'un des plus importants opposants au pouvoir, l'UPD et le MSD.

Vu l'inexistence de sondages au Burundi, il a été difficile de savoir quelles

9 'Le financement extérieur des partis politiques est interdit, sauf dérogation exceptionnelle établie par la loi. Tout financement de nature à porter atteinte à l'indépendance et à la souveraineté nationale est interdit. La loi détermine et organise les sources de financements des partis politiques' (Constitution, article 84).

10 Article 20 de la Loi n 1/006 du 26 juin 2003 portant organisation et fonctionnement des partis politiques.

11 Parti officieusement dirigé par Hussein Radjabu, ancien secrétaire général du CNDD-FDD, destitué de ses fonctions et emprisonné depuis avril 2007.

12 Parti fondé par l'ancien directeur de la Radio Publique Africaine, Alexis Sinduhije.

13 Parti fondé par l'ancien président du Frodebu, Jean Minani, et donc une scission de ce parti et considéré comme parti satellite du CNDD-FDD.

14 Même si ces partis sont perçus comme de mouvance hutu, la loi sur les partis politiques stipule dans l'article 33 que l'organe dirigeant d'un parti au niveau national ne peut comprendre plus de 3/4 de membres provenant d'une même ethnie.

15 Cette attitude ambiguë va à l'encontre de la Constitution qui stipule dans son article 173 qu' '[u]n parti politique disposant de membre au gouvernement ne peut se réclamer de l'opposition'.

étaient les éventuelles tendances avant la tenue du scrutin communal. Les élections communales étaient dès lors d'une importance majeure car constituant, d'une certaine manière, le premier sondage électoral dont le résultat était décisif pour la suite du processus. Le contexte pré-électoral était également caractérisé par des spéculations autour des coalitions éventuelles entre les partis de l'opposition dont l'objectif était de faire bloc face au parti CNDD-FDD. Cependant, les partis de l'opposition ont attendu les élections communales pour mesurer leurs forces et se sont donc présentés tous séparément, tandis que 11 partis 'satellites' s'étaient ralliés derrière le parti présidentielle dans la Coalition pour des Elections Libres, Apaisées et Transparentes (CELAT).

Malgré les craintes liées au contexte pré-électoral tendu, la campagne s'est déroulée dans un environnement jugé globalement calme quoique marqué par des confrontations entre le CNDD-FDD et les partis de l'opposition et une disparité de moyens utilisés. Par manque de financements publics pour faire campagne la plupart des partis ont eu du mal à assurer une campagne électorale d'envergure, ce qui fait que seule une minorité des 24 partis et cinq candidats indépendants en lice ont eu une réelle visibilité sur le terrain. De plus, le CNDD-FDD disposait de moyens largement supérieurs à ceux des partis de l'opposition et ceci partiellement en faisant recours aux ressources de l'état. Bien que cette pratique soit interdite par le Code électoral, elle n'a pas été sanctionnée par l'autorité en la matière, la CENI. De plus, vu les enjeux de cette élection, la campagne communale se faisait à l'allure d'une campagne présidentielle avec la participation très active de candidats potentiels à l'élection présidentielle et avec la quasi absence de candidats aux conseils communaux à proprement parlé (UE 2010b).

Les résultats des élections communales : l'origine du blocage politique

Les élections communales, initialement prévues pour le 21 mai, ont été reportées à la veille du scrutin au 24 mai 2010 et ceci, selon la CENI, pour des raisons techniques. Même si ce report n'a pas provoqué de larges contestations au moment où il est survenu, la CENI bénéficiant encore d'une confiance suffisante, il s'est avéré que suite aux résultats de cette élection, ce report a été à l'origine d'une crise de confiance des partis de l'opposition face à cette institution. Selon ces derniers, ce report a montré un manque de professionnalisme de la CENI et dès lors toutes les actions de celle-ci éveillaient des suspicions.

Malgré les craintes de violences, le scrutin s'est passé sans incident majeur et sans dénonciation de son déroulement. Avec un taux de participation massif de 90,67 pour cent, les résultats ont donné une large victoire au CNDD-FDD qui a obtenu 64 pour cent des voix au niveau national. Il s'est distancié de tous les autres partis dont le plus méritant, les FNL, n'ont obtenu que 14,15 pour cent des

voix. Les autres partis ont obtenu respectivement des scores suivants: l'Uprona 6,25 pour cent, le Frodebu 5,43 pour cent, le MSD 3,75 pour cent, l'UPD 2,21 pour cent, le Frodebu Nyakuri 1,36 pour cent et le CNDD 1,26 pour cent.

Ces résultats qui non seulement ont montré une augmentation du score du CNDD-FDD par rapport à 2005 mais aussi un écart plus considérable avec le parti en deuxième position, soit un écart de 50 points en 2010 contre 34 en 2005, ont mis en colère les partis de l'opposition surpris par ces scores. Convaincus de l'impopularité du CNDD-FDD, vu son comportement autoritaire, son bilan de gouvernance plutôt négatif et les nombreux cas de corruption, ces partis n'ont pas crû à ces résultats. Cependant, ce calcul de la soi-disant impopularité du CNDD-FDD semblait n'avoir marché, même si partiellement, que dans la capitale où le CNDD-FDD a gagné de justesse, montrant ainsi la différence entre les réalités de la ville et du milieu rural où le parti a gagné en moyenne avec 70 pour cent. La province de Bujumbura rural, fief des FNL, était la seule où le CNDD-FDD n'a pas pu s'imposer; il y a terminé en deuxième position (26,60%) derrière les FNL (57,48%) (UE 2010a).

Malgré les appréciations quant au bon déroulement du scrutin tant des observateurs nationaux qu'internationaux (UE 2010b ; COSOME 2010), les partis de l'opposition ont rejeté en bloc les résultats de ces élections car s'agissant, selon eux, d'un 'holdup électoral organisé conjointement par le CNDD-FDD et la CENI' (ADC-Ikibiri 2010). Ainsi, ces derniers se sont réunis dans l'Alliance des Démocrates pour le Changement au Burundi-Ikibiri (ADC-Ikibiri),¹⁶ une alliance regroupant des partis très divers, n'ayant rien en commun si ce n'est leur aversion vis-à-vis du CNDD-FDD, et ils ont revendiqué le remplacement de la CENI et l'annulation des résultats du scrutin.

Face à ces revendications, évoquant des 'fraudes massives', entre autres, à travers le bourrage des urnes, des urnes non dépouillées, des coupures d'électricité orchestrées, le secret du vote non respecté, l'intimidation et l'achat de conscience des électeurs, la réaction de la CENI était de dire qu'il était normal que les partis insatisfaits puissent s'exprimer mais qu'ils devraient pour cela passer par des voies légales tel que prévu par le Code électoral. Les partis devraient introduire leurs recours, avec des preuves à l'appui, au niveau des Commissions Électorales Provinciales Indépendantes (CEPI). Or, selon les partis de l'opposition, il n'était pas nécessaire de passer par les CEPI car elles auraient été utilisées par le CNDD-FDD pour fausser les résultats et, selon eux, une solution politique et non juridique devrait être envisagée. Malgré cette position, des plaintes ont quand même été adressées aux CEPI, mais elles ont été rejetées par ces dernières car ne s'appuyant

16 Font partie de cette alliance: ADR, CDP, CNDD, FEDS-SANGIRA, FNL, MSD, PARENA, PIT, PPDRR, RADEBU, FRODEBU et UPD.

pas sur des 'preuves irréfutables' et n'ayant pas été inscrites au préalable dans les procès-verbaux. Cependant, même si les preuves de 'fraudes massives' ne semblaient pas exister, la gestion du contentieux électoral n'était pas exempte de critiques. Ainsi, l'opposition politique tout comme les observateurs ont critiqué le fait que ces procès-verbaux n'ont pas été mis à la disposition de ces partis, ni affichés en public, comme il l'était prescrit par le Code électoral. Cette donne a nui à la transparence du processus et dès lors à sa crédibilité (UE 2010a).

Election présidentielle à candidat unique

L'absence de réponse satisfaisante à leurs revendications et la perte de confiance de ces partis dans l'administration électorale les ont conduit à jouer la politique de la chaise vide pour la suite du processus. Ainsi, les six candidats aux élections présidentielles ont retiré leurs candidatures, laissant le président sortant, Pierre Nkurunziza, comme candidat unique.¹⁷ Vu les efforts déployés par la communauté internationale et régionale dans le processus de paix et la sortie de crise, à travers, entre autres, l'appui au processus électoral, ce blocage a vu la réaction de hautes personnalités comme Ban Ki-Moon, Secrétaire Général des Nations unies et Roland van de Geer, envoyé spécial de l'Union européenne lors de leur passage à Bujumbura. Tout comme les diplomates, ils ont appelé la classe politique à régler les différends par les voies institutionnelles et à participer pleinement au processus électoral.

Cependant, les partis de l'ADC-Ikibiri et l'Uprona – ce dernier ne faisant pas partie de cette alliance bien que partageant l'essentiel des revendications de l'ADC-Ikibiri – refusaient de revenir dans le processus électoral et exigeaient qu'un dialogue politique soit entamé avant de réintégrer le processus électoral. Ce retrait de la majorité des partis de l'opposition du processus électoral aggrava la crise politique et contribua à un climat d'insécurité grandissante. Ainsi, la période couvrant la campagne pour l'élection présidentielle fut caractérisée par des atteintes aux libertés de réunion, de manifestation et d'expression politique et des actes de violence faisant des blessés et des morts. Ce climat d'intimidation a d'ailleurs été évoqué par Agathon Rwaswa, président du FNL, pour justifier sa fuite à la date du 23 juin, faisant craindre, pour certains, le retour des hostilités armées.

Dans une élection sans compétition qui a pris l'allure d'un vote référendaire et avec une opposition appelant au boycott, le président Pierre Nkurunziza, a été réélu avec 91,62 pour cent au niveau national avec un taux de participation de

17 Cinq candidats (Frodebu, MSD, UPD, FNL, CNDD) ont retiré leurs candidatures en date du 1 juin. Le 4 juin, après de longues consultations au sein du parti, l'Uprona a décidé de retirer également son candidat de la compétition.

76,98 pour cent. Dans les provinces où le CNDD-FDD avait gagné de justesse et à Bujumbura rural où il n'avait pas remporté les élections communales, l'appel au boycott a été globalement bien suivi: le taux de participation était de 41,15 pour cent dans la capitale (soit – 45,89% par rapport aux élections communales) et de 58,75 à Bujumbura rural (soit – 36,23% par rapport aux élections communales) (CENI Burundi 2010).

Elections législatives aux apparences d'une compétition pluraliste

Concernant les élections législatives, malgré les efforts des acteurs nationaux et internationaux pour convaincre les partis de l'opposition de réintégrer le processus, la plupart de ceux-ci ont persévéré dans leur boycott tout en espérant que cette pression pourrait arrêter le processus afin d'entamer un dialogue.

Cette stratégie de la chaise vide a mis en péril la légitimité des élections, si jamais elles s'organiseraient sans compétition réelle. Il fallait une participation minimale des partis autres que celui qui se savait déjà vainqueur afin de légitimer cette victoire. Ceci explique les tentatives du CNDD-FDD lui-même de convaincre les partis de l'opposition de rejoindre le processus, en leur promettant un certain nombre de sièges. Cette démarche a été vaine pour les partis de l'ADC-Ikibiri, qui y voyaient une preuve de manipulation des résultats car attribuant des sièges avant même la tenue du scrutin. L'Uprona, par contre, a renoncé à la stratégie de la chaise vide afin de garantir sa survie politique. Pour donner des apparences pluralistes à ces élections, le CNDD-FDD a encouragé également ses partis 'satellites' à participer, alors que ces derniers n'avaient ni implantation ni expérience politiques significatives vu leur quasi absence et leur score très bas aux élections communales.

La liste définitive des candidats et des indépendants en lice pour les élections législatives était dès lors composée de sept partis et deux indépendants. Le CNDD-FDD a obtenu 81 sur 106 sièges au Parlement, soit 76,4 pour cent des sièges, tandis que l'Uprona en a obtenu 17 et le Frodebu Nyakuri, parti 'satellite' du CNDD-FDD, cinq.

Ce score était largement supérieur à celui de 2005 où le CNDD-FDD avait obtenu 54 pour cent des sièges. Et donc, le CNDD-FDD avait cette fois-ci une majorité absolue et celle des deux tiers pour pouvoir voter des lois sans devoir passer par les négociations avec les autres partis au gouvernement comme il en était le cas sous le gouvernement précédent. Pour l'élection des sénateurs, élus par les conseillers communaux, seuls deux partis politiques ont participé, à savoir le CNDD-FDD et Uprona, dont le premier a obtenu 32 des 34 sièges (CENI Burundi 2010).

Les résultats des élections de 2010 : un recul du pluralisme politique

Les résultats de toutes ces élections ont dessiné un paysage politique se caractérisant par un recul du pluralisme et équilibre politiques et un basculement vers un modèle de parti unique ayant une majorité absolue dans les différentes institutions. Si cette tendance s'est manifestée déjà au niveau des élections communales elle s'est renforcée lors des élections législatives et sénatoriales, principalement par le retrait de la plupart des partis de l'opposition qui, dans l'ensemble, avaient obtenu 35 pour cent des voix au niveau communal. L'opposition étant éparpillée, les partis pris séparément avaient obtenu des scores largement en dessous de leur attentes et les principaux d'entre eux ont vécu ces résultats comme un véritable choc car étant tous convaincus d'une victoire potentielle.

Vu la succession rapide des scrutins, ces partis n'ont pas eu le temps de digérer la défaite, de se remettre en question et d'éventuellement revoir leur stratégie dans le sens de la participation aux scrutins suivants. Si déjà avant les élections communales les partis de l'opposition n'avaient effectivement pas considéré la stratégie de la coalition, leur défaite respective n'a pas non plus déclenché cette option. Ainsi, plutôt que d'envisager des coalitions pour faire face au parti gagnant, leur réponse a été la contestation des résultats et le boycott du processus par leur retrait. A travers cette stratégie, ils espéraient imposer l'arrêt du processus et le dialogue avec les acteurs impliqués. Cependant, le train des élections étant en marche, il n'y avait plus moyen de l'arrêter, le risque de déstabilisation étant trop grand et les arguments pour le retour à la table de négociations trop faibles.

Ainsi, le processus s'est poursuivi sans ces 12 partis, unis au sein de l'ADC-Ikibiri. En se retirant du processus ces partis se sont fragilisés quant à leur impact éventuel sur la prise de décision, tout en donnant encore plus d'espace au CNDD-FDD de gouverner le pays selon son entendement. Même si l'Uprona a rejoint le processus, en n'obtenant que 17 députés à l'Assemblée nationale et deux sénateurs, ce parti n'allait pas être en mesure de réaliser un véritable contrepoids car n'ayant pas la minorité de blocage. Le CNDD-FDD, par contre, a obtenu la majorité des deux tiers pour pouvoir voter des lois et il ne lui manquait que 4 sièges pour avoir la majorité des quatre cinquièmes nécessaires pour pouvoir réviser la Constitution, ces sièges pouvant facilement être obtenus avec le Frodebu Nyakuri, considéré comme son allié.

COMPRENDRE LES RESULTATS DES ELECTIONS DE 2010

CNDD-FDD : les stratégies d'une victoire assurée ?

L'issue des élections de 2010 déterminant l'avenir politique du pays mérite une analyse plus approfondie à la fois des résultats et de la réaction quant à ces

résultats tant par l'opposition que par le parti vainqueur. Comme nous avons essayé de démontrer à travers la présentation de la période préélectorale, le déroulement et les résultats des élections ne se décident pas le jour du scrutin mais se préparent longtemps à l'avance. On pourrait dire que le CNDD-FDD l'a compris très tôt et a mis en place toute une architecture électorale dès l'aube de son premier mandat. Ainsi, il s'est mis à construire sa popularité en milieu rural et autour de la personnalité de son candidat, Pierre Nkurunziza, alors président de la République. Celui-ci a passé cinq ans à battre campagne en distribuant matériel et nourriture, en construisant écoles et hôpitaux et en organisant des campagnes de prière à travers tout le pays.¹⁸

Même si des fonds illicites, souvent issus des affaires de corruption, ont servi à cette cause, le but était atteint : pour la première fois dans l'histoire burundaise un président de la République se montrait à côté de la population en écoutant ses besoins. Même si ces méthodes, qualifiées de populistes et fortement critiquées par l'intelligentsia de la capitale, elles semblent avoir porté leurs fruits auprès de la population rurale, constituant le plus grand nombre (89% de la population), qui a donné sa récompense à travers les urnes. Et même si le bilan de cinq ans au pouvoir était jugé négatif quant à la lutte contre la pauvreté, la bonne gouvernance, le respect de l'état de droit, des mesures populaires, telles que la gratuité scolaire pour l'école primaire et la gratuité des soins pour les enfants de moins de cinq ans et les femmes enceintes, ont eu des répercussions positives sur la vie quotidienne des populations les plus démunies en faisant de son initiateur le grand favori. De plus, comme dans la plupart des pays en Afrique, le vote a porté plus sur la personne que sur le parti. Ainsi, pour la population, le plus important était de voter pour le président et elle l'avait fait déjà lors des élections communales.

Justement les partis de l'opposition ont cru que les nombreux cas de corruption et un bilan plutôt négatif du gouvernement du CNDD-FDD allaient discréditer ce parti en le mettant en mauvaise position pour gagner les élections. Ainsi, ils ont pensé que la volonté de changement allait déterminer le choix de la population, tout en se fiant à l'histoire électorale du pays, qui montre que la population burundaise vote effectivement pour le changement. Cependant, vu le contexte des élections de 2010, le changement semblait être moins évident. En 2005 la population a voté principalement pour le CNDD-FDD et donc pour le changement par rapport au régime précédent afin de garantir la paix, le CNDD-FDD menaçant de reprendre les armes en cas d'une éventuelle défaite. Cette paix ayant été obtenue et conservée sous ce régime, il semblait ne plus y avoir

18 Depuis son arrivée au pouvoir, président Nkurunziza, de religion protestante, s'était présenté comme un 'envoyé de Dieu' ayant reçu 'la mission divine' de diriger le pays. Ce rapprochement entre la politique et la religion était ainsi utilisé comme moyen de faire campagne auprès d'une population en général très croyante (les religions catholique et protestante sont les plus répandues).

de raison de voter pour un parti tel que le FNL issu du maquis – tout comme le CNDD-FDD en 2005 – et donc prédisposées aux mêmes erreurs que ce dernier faute d'expérience politique.

La population a préféré de voter pour le CNDD-FDD qu'elle connaissait mieux mais aussi qui la gardait sous sa surveillance et qui menaçait de recourir à la violence en cas de perte de ses privilèges. Ainsi, le vote de la population a été dicté non seulement par une récompense matérielle et sur base de la personnalité de celui qui donne mais aussi par peur de la force de nuisance de ce dernier en cas de perte de sa place au pouvoir. En effet, tout comme en 2005, le CNDD-FDD menaçait de recourir à la force si jamais il ne remportait pas les élections.

A part la préparation du terrain électoral à travers une campagne permanente, la période entre les deux élections telle que décrite ci-dessus montre également un parti au pouvoir ayant mis tout en œuvre pour s'assurer la victoire électoral en passant par des méthodes plutôt non-démocratiques comme des arrestations, intimidations et interdiction vis-à-vis des opposants. Quant au cadre légal et institutionnel des élections, le CNDD-FDD avait pris également ses précautions, quoique la pression des partis de l'opposition ait pu assurer un minimum de consensus par rapport à la composition de la CENI et l'ordre des scrutins. Cependant, plus le processus avançait, plus le Code électoral montrait ses failles et la CENI ses faiblesses surtout au niveau de la transparence, entre autre par le refus de rendre public les procès-verbaux des résultats au niveau des bureaux de vote, et de son pouvoir de sanction quant aux irrégularités observées (UE 2010a).

L'opposition, victime d'un mauvais calcul ?

Du côté de l'opposition, ensemble, ils ont réalisé un score de 35 pour cent lors des élections communales, mais pris séparément le score du premier n'arrivait qu'à 14 pour cent, tandis que les autres oscillaient autour de 5 pour cent. Si une des explications de ces scores plutôt bas se trouve dans la multiplication des acteurs politiques visant plus ou moins le même électorat et donc un morcèlement des voix de l'opposition, une autre réfère à une certaine faiblesse interne due à des divisions, un manque de moyens et d'implantation solide sur le terrain. Convaincus de l'impopularité du CNDD-FDD d'une part et de leur propre force de l'autre, beaucoup d'entre eux se pensaient vainqueur potentiel d'où leur réticence quant à une éventuelle coalition avant le premier scrutin. Cependant, nombre de ces partis venaient de naître et probablement leur optimisme était exagéré jusqu'à ce que ne pas être préparés psychologiquement aux scores obtenus et donc à la stratégie à adopter pour faire face à cette déception. Au lieu donc de se contenter de leur score et de se coaliser pour assurer un véritable contrepoids au parti gagnant, ils

ont préféré de s'unir dans le boycott. Il s'agit là en quelque sorte d'un manque d'appréciation du rôle de l'opposition car tout en ayant perdu les élections, ils auraient pu obtenir une minorité de blocage au Parlement.

Une particularité dans cette démarche est la solidarité entre des partis qui n'ont rien en commun, ni au niveau de leur origine (ethnique, régionale), de leur historique et donc expérience, ni au niveau du poids qu'ils représentent dans la société. Leur divergence se confirme par le fait qu'avant les élections ils n'ont pas réussi à se regrouper pour former un poids réel face au parti présidentiel. C'est leur défaite aux élections communales et leur aversion vis-à-vis du parti vainqueur, le CNDD-FDD, qui les ont finalement poussées de former une coalition.

Leur frustration par rapport à un régime autoritaire et leur perte de confiance dans l'administration électorale, jugée sous l'influence du CNDD-FDD, les a poussé à résister jusqu'à ce que s'isoler du processus et de toutes les institutions. Cette tentative d'arrêter le processus électoral comme moyen pression pour retourner à la table de négociation pourrait se comprendre en référant à l'histoire récente du pays, caractérisée par de longues années de négociations pour finalement arriver à un accord de paix qui rassemblait le plus grand nombre d'acteurs en se basant sur le principe 'gagnant-gagnant'. Il était donc estimé que la paix au Burundi dépendait de la satisfaction de la plupart d'acteurs importants. Alors que l'Accord d'Arusha était pensé dans un cadre dépourvu de toute légitimité électorale, nous pourrions dire que sa logique de compromis a survécu dans l'esprit des partis de l'opposition à travers leur demande de créer un cadre de dialogue et de négociation à la place de la poursuite du processus électoral.

Cependant cette démarche était interprétée par la plupart des analystes et représentations diplomatiques comme une démarche des mauvais perdants, n'acceptant pas les résultats des urnes comme une manifestation de leur propre faiblesse et manque d'implantation et popularité sur tout le territoire. Ainsi, leur retrait du processus électoral a aggravé leur position sur la scène politique et a donné au CNDD-FDD un pouvoir presque absolu et cette fois-ci légitimé par les résultats des urnes.

Rétrécissement de l'espace politique: quel avenir pour la paix et la démocratie au Burundi ?

Les élections de 2010 étaient censées être une étape importante dans la consolidation de la démocratie et la pacification des relations politiques au Burundi. Bien que les élections aient été jugées globalement crédibles par les missions d'observations locales et internationales, et acceptées par la majorité de la population, elles n'ont cependant pas réussi à faire avancer le pays vers plus de démocratie et de paix. Au contraire, en raison de son boycott, l'opposition s'est placée en dehors des

institutions politiques ainsi affaiblissant les mécanismes de contrôle. De plus, même si elle voudrait jouer un rôle comme opposition extra-parlementaire, les mesures autoritaires du parti vainqueur ne lui facilitent pas la tâche. En effet, les autorités réélues semblent privilégier une logique d'étouffement de l'opposition, tout en cédant à une sorte 'd'autoritarisme postélectoral' (ICG 2011, p 14).

Pourtant, le président Pierre Nkurunziza avait rassuré dans son discours à la nation au lendemain de la mise en place du gouvernement que la victoire remportée aux élections appartenait à tous les Burundais, ceux qui avaient voté pour lui et ceux qui ne l'avaient pas fait et que les bonnes décisions qu'il prendrait seraient dans l'intérêt de tous les Burundais, sans discrimination aucune. Ce discours ne s'est pas mis en action, au contraire, la situation postélectorale est restée caractérisée par le harcèlement des militants et membres des partis de l'opposition et par la volonté du CNDD-FDD de verrouiller l'espace des libertés politiques. Ce comportement intolérant constitue une menace, non seulement pour la stabilité intérieure mais aussi pour la survie politique des formations membres de l'ADC-Ikibiri, voire pour les libertés civiles et politiques des acteurs de la société civile et des médias.

Les moyens mis en œuvre pour désorganiser, voire détruire les partis de l'opposition concernés, semblent proportionnels au poids électoral obtenu au cours des élections communales. Pour le FNL, une cinquième opération de fragmentation, menée sous la bénédiction du Ministre de l'Intérieur, a permis à une nouvelle équipe de 'destituer' Agathon Rwasa et de s'emparer de la direction de FNL, plaçant ainsi l'ancien titulaire dans l'illégalité, en ne lui laissant aucun autre choix que la clandestinité. Agathon Rwasa ferait des navettes entre le Burundi et l'Est de la République Démocratique du Congo où le FNL aurait renoué d'anciens liens avec des groupes armés (ICG 2011). De façon concomitante, le MSD s'est retrouvé dans la tourmente à travers des actes d'intimidation, des menaces et l'arrestation de certains de ses membres. Alexis Sinduhije, président de ce parti, est parti en exil depuis août 2010, tout comme la plupart des leaders des partis politiques membres de l'ADC-Ikibiri.

Ainsi, la restriction de l'espace politique a eu comme entre autres conséquences, la fuite des principaux leaders politiques de l'opposition vers l'étranger ou dans la clandestinité et notamment dans les régions forestières qui servaient de bases rebelles lors de la guerre civile (OAG 2010). Cette situation fait que le CNDD-FDD n'a plus de véritable interlocuteur. Il s'agit donc d'une absence de dialogue et de cadre d'expression libre pour l'opposition extra-parlementaire. Le danger consiste justement à ne pas laisser ces partis s'exprimer, à ne pas leur donner un cadre légal de se manifester. Dans cette absence de cadre d'expression ces partis pourraient être poussés à utiliser d'autres moyens de se faire entendre comme il a été le cas lors des crises précédentes et donc à recourir à la violence. En effet,

de plus en plus, il est question de la gestation d'une nouvelle rébellion, dont certains signes sont déjà visibles, notamment des départs signalés de nombreux jeunes, y compris d'anciens combattants et de démobilisés, vers des destinations inconnues. Pour empêcher l'émergence d'une rébellion le pouvoir semble avoir entrepris des opérations et des frappes préventives en utilisant la force. Cette dérive progressive vers la violence, combinée au rétrécissement de l'espace démocratique est porteuse de germes d'une plausible résurgence d'un nouveau conflit armé au Burundi. Ainsi, comme il est souligné dans ICG (2011), seuls le rétablissement du dialogue politique, la sortie de la clandestinité pour le FNL et le renforcement des institutions démocratiques sont de nature à inverser cette dangereuse évolution.

CONCLUSION

J'ai commencé cet article en évoquant l'importance d'un pluralisme politique et des partis bien opérationnels dans le développement d'une démocratie solide et durable où la compétition entre ces partis se passe à travers les élections. J'ai également fait référence à la thèse de Lindberg (2006) qui laisse entendre qu'afin que les élections contribuent à la démocratie, il faut qu'elles soient participatives, compétitives et légitimes. Nous avons vu qu'une des composantes importantes de ces qualifications sont les conditions dans lesquelles les partis de l'opposition participent dans les processus électoraux.

Si les élections permettent une compétition équitable et libre entre partis politiques elles sont formellement légitimes, mais un facteur peut être encore plus important c'est l'acceptation des résultats par les différentes parties prenantes. Cependant, le cas du Burundi, comme d'ailleurs nombre de pays en Afrique, montre que cette acceptation cause souvent problème. Dans la plupart des cas les partis perdants contestent les résultats, même si les élections sont qualifiées de 'libres et crédibles' par les observateurs tant nationaux qu'internationaux.

Non seulement cette donne suscite des questions quant à cette qualification de 'libres et crédibles' attribuée aux élections par les observateurs, mais elle exige aussi une analyse plus approfondie du concept de la légitimité en allant au-delà d'une participation et acceptation du processus par les partis politiques. Dans cette perspective la participation de la population au vote devient également un indicateur important quant à la qualité de la démocratie et la légitimité des élections et de ces résultats (Lindberg 2006).

Pour ce qui est de la validation internationale du processus, ces élections ont montré effectivement son importance: les deux camps opposés cherchaient à gagner cette communauté internationale chacun pour sa cause respective. Du côté du parti vainqueur en effet, il s'agissait d'obtenir la qualification des

élections comme 'libres et crédibles' tandis que du côté des opposants c'est le contraire qui était recherché. Dans sa réponse et donc à travers la validation des élections la communauté internationale a en quelque sorte favorisé le statut quo, la stratégie la plus objective non seulement vu l'absence de preuves de ces 'fraudes massives' tant décriées par l'opposition mais aussi pour préserver la stabilité d'une paix encore fragile. En effet, beaucoup d'efforts ont été fournis par la communauté internationale dans le processus de paix et électoral et l'échec n'était pas acceptable dans une telle situation. Ceci peut aussi expliquer la position ferme des représentants de cette communauté internationale en acceptant le résultat des urnes malgré les imperfections observées quant à la transparence, la gestion du contentieux et le respect des libertés, tout en rejetant et condamnant la stratégie de la chaise vide et le boycott comme un moyen de retourner à la table de négociation.

Quant à la compétition électorale d'une pluralité de partis politiques et l'acceptation des résultats comme conditions de la légitimité du processus, le cas du Burundi pose le problème général des relations entre les partis politiques. Il s'agit d'une relation souvent tendue entre le parti au pouvoir et l'opposition surtout due à un déséquilibre dans l'accès aux ressources et, par conséquent, dans la compétition électorale, ne donnant pas les mêmes chances aux différents partis. Cette donne montre que les enjeux politiques se situent plus au niveau de l'accès aux ressources que sur les idées des uns et des autres. Même si la place au pouvoir semble donc offrir tous les avantages dans la compétition électorale pour remporter la même place et donc assurer le statut quo, l'histoire électorale du Burundi nous montre également que le changement de pouvoir à travers les urnes est possible. Or, vu la marginalisation de l'opposition suite à leur retrait du processus électoral et donc de toutes les institutions, le renversement de la donne politique est devenu plus compliqué. En effet, la place omniprésente du CNDD-FDD lui donne tous les atouts d'organiser les futures élections qu'il ne pourrait que gagner.

Ainsi, l'exemple du Burundi évoque non seulement la question des élections équitables, mais aussi de la maturité politique et donc du respect des règles du jeu démocratique à la fois du côté du parti au pouvoir que du côté de l'opposition. Dans les deux cas nous constatons un manque de cette maturité et de ce respect: le premier par ses pratiques autoritaires, empêchant le développement d'une culture démocratique et donc de libertés politiques et civiles et le deuxième par son boycott du processus électoral, mettant en péril les règles du jeu démocratique qui stipule que la compétition se fait à travers les élections et que les perdants ont toujours un rôle important à jouer.

Et dans tout cela, quelle est la place de l'acteur le plus important mais très souvent oublié dans ces débats politiques; cet acteur dont le rôle est pourtant

capital dans la détermination de la composition du paysage politique, à savoir la population? A travers une participation massive, la population burundaise s'est exprimée à tous les niveaux pour le CNDD-FDD et son président, Pierre Nkurunziza. Finalement, c'est cette participation massive qui donne la légitimité ultime à cette victoire; la démocratie donnant le pouvoir au peuple pour désigner ses représentants à travers des élections même si celles-ci ne signifient pas nécessairement un pas vers plus de démocratie en termes de pluralisme et liberté politiques.

Le cas du Burundi, nous rappelle donc que la tenue régulière des élections ne suffit pas pour consolider la démocratie, ainsi contredisant en quelque sorte la thèse de Lindberg (2006), selon laquelle les élections ont un effet d'auto-renforcement et de démocratisation. Lindberg va jusqu'à dire que les élections jouent ce rôle important dans la consolidation démocratique indépendamment de leur qualité vu qu'elles améliorent les libertés civiles. Selon toujours sa thèse, le fait d'organiser des élections compétitives de façon répétitive, même si elles sont fraudées, est un des facteurs le plus important pour empêcher la fragilisation de la démocratisation. Or, même si nous acceptons que les élections sont une condition nécessaire dans la consolidation démocratique, il est difficile de croire que l'organisation régulière des élections fraudées contribuerait à l'installation de l'état de droit et de la liberté d'expression. Plutôt, ce type d'élection fraudée risque de désillusionner les parties prenantes quant au bien fondé des élections, voire de la démocratie. Ainsi, la régularité des élections ne suffit pas seule à crédibiliser un processus électoral, encore moins à en faire un indicateur de la démocratie. Par contre, la tenue régulière des élections de bonne qualité qui reflètent la volonté de la population et dont le résultat arrive à être accepté par toutes les parties prenantes, peut contribuer à construire une culture démocratique (Kadima & Booyesen 2009).

En effet, les deuxièmes élections post-transition au Burundi nous montrent que les élections ne sont pas forcément un pas vers plus de démocratie et la consolidation de l'état de droit et des libertés civiles. Le cas du Burundi nous apprend que non seulement la qualité du processus électoral mais également le comportement des acteurs politiques impliqués dans le processus déterminent si les élections contribuent ou pas à la consolidation démocratique. Dans cet article nous avons montré que c'est effectivement le comportement des acteurs politiques qui a causé ce résultat négatif par rapport à la consolidation démocratique.

En effet, à travers l'analyse du processus électoral, nous avons démontré le non-respect des règles du jeu démocratique telles que définies dans l'introduction étant le renoncement à toute forme de violence, le respect de l'état de droit et l'acceptation de la démocratie, non seulement comme une route vers le pouvoir, mais comme un système où les partis perdent les élections. La responsabilité de ce

non-respect est partagée entre le parti au pouvoir, principalement par son attitude autoritaire, recourant à différentes formes de violences telles que les atteintes à la liberté et à l'intégrité physique d'adversaires politiques, l'intimidation des candidats et électeurs et le non-respect de l'état de droit. Du côté de l'opposition, il s'agit principalement du non-acceptation des résultats d'élections démocratiques, tout en boycottant le processus électoral, sans exclure le recours à la violence afin de se faire écouter.

Ainsi, paradoxalement, les résultats des élections qualifiées de 'libres et équitables' par les observateurs ont donné lieu à un recul du pluralisme politique en ouvrant le champ libre à l'installation d'un régime autoritaire, voire à un retour à la violence. Il s'agit donc plutôt d'une consolidation autoritaire à travers des élections démocratiques. Dans ce sens, les élections de 2010 ont constitué en quelque sorte un rendez-vous manqué dans la consolidation de la démocratie et de la paix au Burundi.

— REFERENCE —

- ADC-Ikibiri. 2010. *Mémoire sur les irrégularités et fraudes massives des élections communales du 24 mai 2010*. Bujumbura.
- Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI) Burundi. 2010. Available at: www.ceniburundi.bi
- Coalition de la Société Civile pour le Monitoring Electoral (COSOME). 2010. *Déclaration préliminaire de la COSOME et EURAC sur le déroulement des élections communales*. Bujumbura.
- Code électoral du 18 septembre 2009.
- Constitution du 13 mars 1992.
- Constitution du 18 mars 2005.
- Guié, H. 2009. 'Pourquoi les résultats des élections en Afrique sont-ils contestés?' Texte de la conférence publique Les Vendredis du CERAP, Abidjan: Centre de recherche et d'action pour la paix (CERAP).
- Human Rights Watch (HRW). 2010. *'Nous allons vous ligoter et vous abattre'. Les violences politiques restent impunies au Burundi*. Bujumbura.
- International Crisis Group (ICG). 2006. *Burundi: la démocratie et la paix en danger*. Nairobi: Rapport Afrique ICG No120, 30 novembre 2006.
- . 2011. *Burundi: du boycott électoral à l'impasse politique*. Bujumbura: Rapport Afrique ICG No 169, 7 février 2011.
- Kadima, D & S Booyen. 2009. *Compendium of Elections in Southern Africa 1989-2009: 20 years of multiparty democracy*. Johannesburg: EISA.

- Lindberg, S. 2006. *Democracy and Elections in Africa*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Loi n 1/006 du 26 juin 2003 portant organisation et fonctionnement des partis politiques.
- Observatoire de l'Action Gouvernementale (OAG). 2009. *Etat des lieux des partis politiques burundais à la veille des élections de 2010*. Bujumbura.
- Observatoire de l'Action Gouvernementale (OAG). 2010. *Burundi: Après les élections de 2010, le choix entre sortir ou entrer dans la crise*. Bujumbura.
- Palmans, E. 2008. 'Medias et politiques en situation de crise: le cas du Burundi'. Thèse de doctorat, Université d'Anvers.
- Reyntjens, F. 1993. 'The Proof of the Pudding is in the Eating: The June 1993 Elections in Burundi'. *Journal of Modern African Studies* 31(4).
- Reyntjens, F. 2006. 'Les transitions politiques au Rwanda et au Burundi'. In F Reyntjens & S Marysse (dir). *L'Afrique des grands lacs. Annuaire 2005-2006*. Paris: L'Harmattan.
- Union Européenne (UE). 2010a. *Burundi: rapport final élections communales, présidentielle, législatives, sénatoriales et collinaires 2010*. Bujumbura: Mission d'Observation Electorale Union Européenne.
- . 2010b. *Déclaration préliminaire élections communales*. Bujumbura: Mission d'Observation Electorale Union Européenne.
- Vandeginste, S. 2006. 'Théorie consociative et partage du pouvoir au Burundi'. In F Reyntjens & S Marysse (dir). *L'Afrique des grands lacs. Annuaire 2005-2006*. Paris: L'Harmattan.