

**ACCORDS (OU
DÉSACCORDS) SUR LE
PARTAGE DU POUVOIR AU
BURUNDI**

Alexandre W. Raffoul



alexandre.raffoul@pcr.uu.se

Alexandre Raffoul est doctorant au Département de recherche sur la paix et les conflits à l'Université d'Uppsala et chercheur associé pour la Fondation suisse pour la paix. Ses travaux portent sur les conflits ethniques, le partage du pouvoir et les pourparlers de paix.

Réginas Ndayiragije



reginas.ndayiragije@uantwerpen.be

Réginas Ndayiragije est doctorant et assistant d'enseignement et de recherche à l'Institut de politique du développement (IOB) de l'Université d'Anvers, en Belgique. Dans ses recherches, il s'intéresse au partage du pouvoir, à la consolidation de la paix et à la justice transitionnelle.

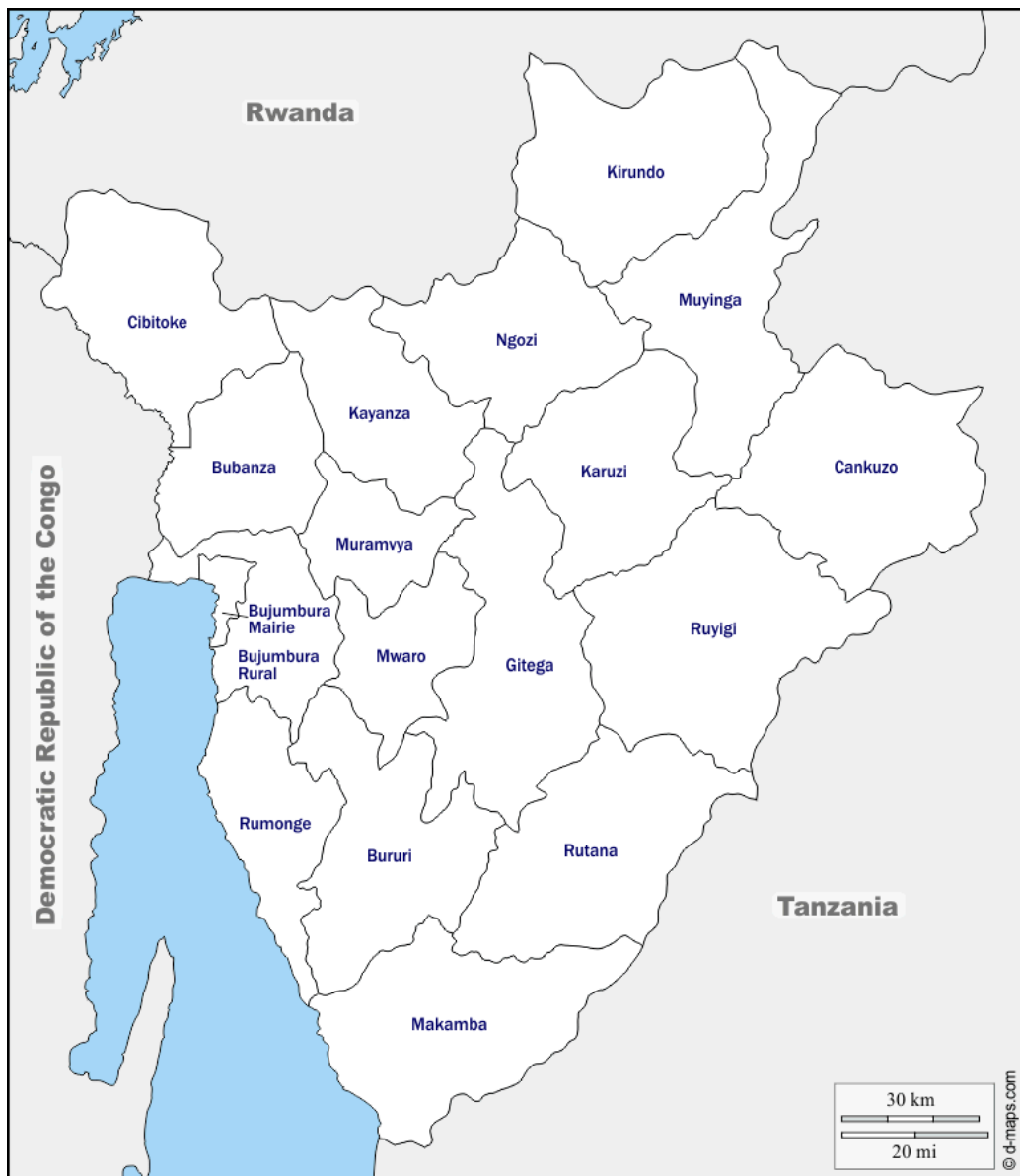
Résumé

À la veille des élections de 2020 au Burundi, nous aborderons, dans le présent article, la trajectoire tourmentée du partage du pouvoir dans ce pays. Depuis la ratification de l'Accord d'Arusha en 2000, le partage du pouvoir oppose de façon continue les adversaires politiques. Le présent article relate les luttes de pouvoir et les transformations institutionnelles au cours de trois périodes pendant lesquelles le partage du pouvoir au Burundi a été négocié (1998-2005), contesté (2005-2015), puis remanié (2015-2020). En conclusion, quelques-unes des répercussions que pourraient avoir les élections de 2020 sur l'avenir du partage du pouvoir au Burundi sont énoncées.

Introduction

Le quatrième cycle d'élections post-conflit du Burundi s'étalera du 20 mai au 24 août 2020. À la suite de la grave crise électorale vécue en 2015 et de l'adoption d'une nouvelle constitution en 2018, ces élections représentent l'aboutissement d'une suite de remaniements qui ont marqué la dynamique du partage du pouvoir au Burundi.

Après plus de dix ans de guerre civile, des décennies de domination de la minorité tutsie (14 %) sur la majorité hutue (85 %) et des vagues répétées de violence interethnique, le partage du pouvoir visait à garantir « la sécurité à la minorité et la démocratie à la majorité [traduction] » (Nindorera, 2019, p. 21). La structure institutionnelle complexe adoptée dans l'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi de 2000 et enchâssée dans la Constitution post-conflit de 2005 était assortie de dispositions sur le partage du pouvoir entre les deux partis politiques et les groupes ethniques.



En effet, le partage du pouvoir entre les partis politiques était assuré par différents moyens : Assemblée nationale élue en vertu d'un système à représentation proportionnelle (RP); gouvernement de coalition où les portefeuilles ministériels sont répartis proportionnellement entre les partis ayant obtenu plus de 5 % des voix; deux vice-présidents issus de partis politiques différents; enfin, majorités qualifiées (majorité des deux tiers pour l'adoption des lois ordinaires et majorité des quatre cinquièmes pour les amendements constitutionnels).

Pour ce qui est du partage du pouvoir entre les groupes ethniques, il avait été déterminé au moyen de quotas ethniques à l'Assemblée nationale et au gouvernement (60 % de Hutus et 40 % de Tutsis), au Sénat et dans les forces armées (50 %/50 %), dans l'administration locale (67 %/33 %) ainsi qu'en vertu de critères de répartition ethnique obligatoires applicables aux listes de partis fermées pour les élections législatives, où au plus deux candidats sur trois pouvaient appartenir à la même catégorie ethnique. Certaines des dispositions mentionnées plus haut avaient aussi des répercussions sur le partage du pouvoir entre les ethnies : d'abord, les deux vice-présidents devaient appartenir à deux groupes ethniques différents et, ensuite, pour en revenir aux quotas ethniques, les majorités qualifiées accordaient un droit de veto *de facto* aux Tutsis (Vandeginste, 2015a).

Cette structure institutionnelle a certes permis d'empêcher la reprise des conflits dans ce pays au cours des vingt dernières années, mais il n'en demeure pas moins qu'elle n'a cessé d'être contestée depuis la fin de la guerre. L'évolution de la répartition des pouvoirs a eu pour effet de modifier constamment les institutions et la forme de partage du pouvoir. Le cas du Burundi illustre donc la difficulté d'établir un lien unidirectionnel de causalité entre les institutions politiques et le conflit; il laisse plutôt penser que l'évolution de la répartition des pouvoirs transforme non seulement la performance des institutions qui partagent le pouvoir dans le temps, mais aussi leur forme.

Le présent article relate les luttes de pouvoir, l'évolution des différends et les transformations institutionnelles au cours de trois périodes pendant lesquelles le partage du pouvoir a été négocié (1998-2005), contesté (2005-2015) et remanié (2015-2020) au Burundi. En conclusion, quelques-unes des répercussions que pourraient avoir les élections de 2020 sur l'avenir du partage du pouvoir au pays sont énoncées.

Négociation du partage du pouvoir (1998-2005)

L'architecture institutionnelle décrite plus haut a découlé non pas d'un, mais de plusieurs accords conclus entre les adversaires politiques au Burundi, de l'Accord d'Arusha (2000) à la Constitution post-conflit (2005). Bien qu'il soit apparu rapidement qu'une forme de partage du pouvoir allait être nécessaire pour s'attaquer aux causes de la guerre civile au Burundi, la forme précise que devraient prendre ces institutions a soulevé une vive controverse.

Cette controverse trouve sa source dans l'Accord d'Arusha (2000), que presque tous les adversaires politiques contestaient encore au moment de son adoption (Kazoviyo, 2017).

L'accord a été négocié essentiellement par les deux principaux partis de l'époque, soit l'Union pour le progrès national (UPRONA), à majorité tutsie, et le Front pour la démocratie au Burundi (FRODEBU), à majorité hutue. Toutefois, il a été fragilisé du fait que certaines des factions les plus puissantes des groupes rebelles hutus, soit le Conseil national pour la défense de la démocratie-Forces pour la défense de la démocratie (CNDD-FDD) et les Forces nationales de libération (Palipehutu-FNL), avaient été tenues à l'écart. De surcroît, de nombreux partis tutsis avaient exprimé des « réserves formelles » à l'égard d'un accord qu'ils se sentaient forcés d'entériner (Francis et Tiekou, 2011).

Par ailleurs, si l'accord a survécu à cette période de transition houleuse, c'est principalement grâce aux efforts diplomatiques soutenus des chefs d'État de la région. Les accords régionaux de cessez-le-feu (dont l'Accord global de cessez-le-feu signé en 2003) ont permis d'inclure le CNDD-FDD dans le cadre institutionnel négocié à Arusha. La médiation sud-africaine a également joué un rôle crucial dans le processus d'élaboration de la Constitution post-conflit (notamment grâce à l'accord de partage du pouvoir signé à Pretoria). Les luttes de pouvoir intraethniques ont aussi influé sur l'adhésion des partis, chacun se gardant bien de créer un vide politique que leurs adversaires politiques s'empresseraient de combler.

La configuration des institutions partageant le pouvoir a constitué la principale pomme de discorde. De nombreux partis tutsis n'étaient toujours pas satisfaits du système électoral. Craignant une défection des candidats tutsis vers les partis à majorité hutue, ces partis favorisaient un système électoral où les sièges seraient attribués en fonction des affiliations « politico-ethniques » (Nindorera, 2019). Pour leur part, certains partis hutus rejetaient le système de quotas ethniques qui donnait lieu, selon eux, à « une surreprésentation de la minorité ethnique au détriment du groupe ethnique majoritaire [traduction] » (Rufyikiri, 2017).

Une reprise des conflits a pu être évitée, mais si les négociations ont pu progresser, c'est grâce en grande partie aux pressions provenant de l'extérieur. Néanmoins, le processus n'a pas permis d'en arriver à un consensus national solide autour des institutions partageant le pouvoir. Même si la Constitution de 2005 bénéficiait du soutien d'une vaste majorité de la population lors de son référendum de ratification (92 %), de nombreux partis tutsis ont fait campagne pour s'y opposer, et certains partis hutus tenaient un discours ambigu concernant le partage du pouvoir (Bentley et Southall, 2005).

Bien que les commentateurs aient qualifié les élections de 2005 d'aboutissement heureux de la période de transition, de nombreuses polémiques entourant le partage du pouvoir n'avaient pas été désamorçées et allaient refaire surface dans la période de post-transition.

Contestation du partage du pouvoir (2005-2015)

À la suite des élections de 2005, le paysage politique s'est transformé considérablement. En raison des exigences institutionnelles et des incitatifs électoraux, la plupart des partis

sont devenus multiethniques, ce qui a donné lieu à un mouvement de dépolitisation sans précédent de l'appartenance ethnique (Raffoul, 2020). Grâce aux bons résultats électoraux qu'il a récoltés (près de 60 % des voix), le CNDD-FDD s'est retrouvé dans une position favorable, mais pas au point de pouvoir gouverner seul. Bien qu'affaiblis, l'UPRONA et le FRODEBU ont pu conserver une « minorité de blocage » grâce au système des majorités qualifiées.

La controverse, au lieu de porter sur le partage du pouvoir entre les groupes ethniques, allait désormais se concentrer sur le partage du pouvoir entre les partis politiques. En effet, la plupart des partis pouvaient respecter les quotas ethniques en incluant des candidats d'autres ethnies dans leurs rangs. Cependant, l'exercice partagé du pouvoir entre anciens ennemis s'est révélé plus difficile que prévu. En effet, le CNDD-FDD, ancien groupe rebelle nouvellement converti en parti politique, a eu du mal à faire les compromis nécessaires pour partager efficacement le pouvoir avec ses adversaires politiques (Burihabwa et Curtis, 2019). De leur côté, les plus petits partis de la coalition du gouvernement ont continué de se conduire comme s'ils formaient l'opposition, ce qui a exacerbé la frustration du CNDD-FDD concernant le partage du pouvoir.

Cette nouvelle ligne de contestation a provoqué une détérioration rapide de la qualité de la coopération entre les partis politiques. Une première crise a éclaté à la suite de la formation du premier gouvernement post-conflit. Bien que les quotas ethniques aient été respectés, l'UPRONA et le FRODEBU ne s'étaient pas vu accorder tous les portefeuilles ministériels promis, certains ayant été plutôt attribués à des petits partis qui n'avaient pas récolté les 5 % de voix requises. Cette manœuvre a été perçue comme une tentative, de la part du CNDD-FDD, d'affaiblir ses principaux adversaires politiques. Les relations entre les adversaires politiques se sont dégradées, paralysant le Parlement pendant des mois en 2007 et en 2008.

Quoique insatisfait de certaines dispositions relatives au partage du pouvoir énoncées dans la Constitution de 2005, le parti au pouvoir a été dans l'incapacité d'y apporter des modifications en bonne et due forme à cause des majorités qualifiées, comme en témoigne sa tentative manquée de révision constitutionnelle de 2014. Pour se sortir de cette impasse, le CNDD-FDD a eu recours à toutes sortes de stratégies plus subtiles pour miner progressivement le fondement du partage du pouvoir, notamment :

1) la nomination de partisans du parti à des postes de pouvoir (p. ex., à la Cour constitutionnelle et à la Commission électorale nationale indépendante [CENI]) (International Crisis Group, 2006);

2) le transfert de pouvoirs du gouvernement central vers des institutions périphériques non assujetties aux dispositions sur le partage du pouvoir (p. ex., directions municipales et provinciales de certains ministères) ou vers des institutions informelles relevant du parti (p. ex., officiers généraux de l'armée et de la police du CNDD-FDD et l'Imbonerakure, le mouvement politique jeunesse du parti) (McCulloch et Vandeginste, 2019; Nkurunziza, 2019);

3) la « nyakurisation », soit la scission des partis d'opposition et la cooptation de leurs ailes les plus favorables au régime;

4) le recours généralisé à l'intimidation à l'égard des partis d'opposition et des déserteurs à l'intérieur de ses propres rangs, qui a amené la plupart des partis de l'opposition à boycotter les élections de 2010 et de 2015.

À bien des égards, la crise électorale multidimensionnelle provoquée par la candidature controversée du président Pierre Nkurunziza pour un troisième mandat en 2015 a marqué le point culminant de la dynamique observée au cours de cette période.

Remaniement du partage du pouvoir (2015-2020)

Les résultats des élections contestées de 2015 ont confirmé la marginalisation de l'UPRONA et l'hégémonie grandissante du CNDD-FDD. En outre, un nouvel acteur politique, la coalition d'indépendants Amizero y'Abarundi, était parvenu à se hisser dans l'arène politique burundaise.

Au départ, cette coalition regroupait des candidats indépendants des FNL et de l'UPRONA ayant comme point commun d'avoir été éconduits de leur parti politique respectif pour manque d'allégeance envers le parti au pouvoir. En désaccord avec la décision de Nkurunziza de briguer un troisième mandat, Amizero Abarundi, à l'instar de bien d'autres partis d'opposition, a boycotté l'élection. Ruse ou omission involontaire, la coalition ne s'est toutefois pas retirée de la course, en sorte que ses candidats, toujours en lice, sont parvenus à remporter trente sièges au Parlement et cinq postes ministériels. Bien que tous les anciens candidats du FNL aient accepté d'occuper leur siège, la plupart de leurs homologues tutsis de l'UPRONA ont refusé. Il s'ensuivit que les Tutsis nommés à des postes dans des institutions de l'État ont été sélectionnés par des entités politiques à majorité hutue (Vandeginste, 2015b).

Grâce à cette nouvelle répartition des pouvoirs, le CNDD-FDD jouissait désormais d'une plus grande latitude pour modifier la Constitution. La crise de 2015 ayant sapé la légitimité des institutions étatiques (aux yeux de la communauté internationale), le CNDD-FDD a changé de stratégie et opté pour la mobilisation de la population burundaise dans son ensemble. Le parti au pouvoir a lancé ce qu'il a été convenu d'appeler un « dialogue interne » axé sur la révision de la Constitution. Le débat a opposé principalement deux partis qui n'avaient pas participé aux négociations d'Arusha, soit le CNDD-FDD et le Conseil national de la liberté (CNL), un nouveau parti politique dirigé par Agathon Rwaswa, ancien chef du parti Palipehutu-FNL. Néanmoins, les plus ardents défenseurs du cadre institutionnel d'Arusha ont été maintenus à l'écart des pourparlers. Court-circuitant le Parlement, le processus s'est conclu par la tenue d'un référendum de ratification à l'issue duquel la nouvelle Constitution a été approuvée par plus de 73 % des électeurs (Niyonkuru et Ndayiragije, 2019).

La nouvelle Constitution vient en quelque sorte sanctionner une réalité qui s'était instaurée entre 2005 et 2015. Plus précisément, elle vient abroger une série de

dispositions relatives au partage du pouvoir entre partis politiques. Mais, surtout, les dispositions relatives à l'établissement d'un gouvernement de coalition et de majorités qualifiées sont abolies. En vertu de la nouvelle Constitution, un des vice-présidents doit appartenir à un parti et à un groupe ethnique autres que ceux du président, bien que ses pouvoirs soient désormais essentiellement symboliques. En revanche, un poste de premier ministre a été créé, sans aucun critère relativement à l'affiliation politique ou ethnique. Enfin, les dispositions sur le partage du pouvoir entre les ethnies demeurent pour la plupart inchangées, mais la nouvelle Constitution prévoit une petite disposition de temporisation en vertu de laquelle les quotas ethniques applicables aux institutions politiques, législatives et judiciaires devront être réévalués après cinq ans (Vandeginste, 2020).

Conclusion : et pour la suite?

Qu'est-ce que tout cela signifie pour l'avenir du partage du pouvoir au Burundi? Depuis le tout début du processus d'adoption et de mise en œuvre du partage du pouvoir au Burundi, le bon fonctionnement de ce dernier a manifestement toujours été tributaire de l'équilibre des pouvoirs en place. Dans la période qui a suivi la fin des pourparlers de paix, l'Accord d'Arusha est devenu le point de repère pour la plupart des acteurs nationaux et internationaux. Pourtant, son avenir dépendra largement du bon vouloir du vainqueur des élections de 2020.

En effet, en ce qui a trait au partage du pouvoir entre partis politiques, la Constitution de 2018 se détache du modèle de gouvernance consensuel enchâssé dans l'Accord d'Arusha. Les dispositions relatives à la coalition obligatoire ayant été abolies, le prochain gouvernement pourrait bien être formé entièrement d'un seul parti, à moins que le vainqueur des élections n'en décide autrement. L'abolition des majorités qualifiées affaiblira également l'opposition, certains droits de veto ne pouvant plus être exercés (Vandeginste, 2020).

Les dispositions relatives au partage ethnique du pouvoir demeurent certes en vigueur pour le moment, mais les quotas ethniques pourraient très bien être abolis après le processus de révision prévu dans cinq ans, puisque le vainqueur des prochaines élections appartiendra vraisemblablement à l'un des anciens groupes rebelles hutus. Et même si les quotas ethniques sont préservés, la nouvelle Constitution accorde au vainqueur des élections davantage de pouvoir, et rien ne garantit que des groupes non majoritaires auront voix au chapitre. Cette situation risque d'accentuer le sentiment d'insécurité et les revendications politiques chez les minorités ethniques burundaises et, de ce fait, de créer un bassin de recrutement pour les groupes rebelles qui tentent (en vain) de défier le parti au pouvoir depuis 2005.

Sur la scène régionale et internationale, certains acteurs ont joué un rôle de premier plan dans le processus d'adoption et de mise en œuvre du partage du pouvoir au Burundi, mais ils ne sont pas parvenus à agir de façon concertée et décisive pendant la crise de 2015 (International Crisis Group, 2019). Leur attitude ainsi que celle du nouveau président à

l'égard de la communauté internationale constitueront également un facteur déterminant pour l'orientation que prendra le partage du pouvoir au Burundi.

Citation suggérée : Raffoul, A. W et Ndayiragije, R. 2020. « Accords (ou désaccords) sur le partage du pouvoir au Burundi ». *50 déclinaisons de fédéralisme*.

Références

Bentley, K. A. et Southall, R. 2005. *An African Peace Process. Mandela, South Africa and Burundi*, Cape Town: HSRC Press.

Burihabwa, N. Z. et Curtis, D. E. 2019. The Limits of Resistance Ideologies? The CNDD-FDD and the Legacies of Governance in Burundi. *Government & Opposition*, 54, 559-583.

Francis, D. et Tiekou, T. K. 2011. *The AU and the search for Peace and Reconciliation in Burundi and Comoros*, Geneva: Centre for Humanitarian Dialogue (HD Centre).

International Crisis Group. 2006. Burundi: Democracy and Peace at Risk. *Africa Report N°120*. Nairobi/Brussels: International Crisis Group.

International Crisis Group. 2019. Running Out of Options in Burundi. *Africa Report N° 278*. Nairobi/Brussels: International Crisis Group.

Kazoviyo, G. 2017. Entre rejet catégorique et soutien ferme de l'Accord d'Arusha: analyse de discours politiques burundais. *Document de travail 2017.10*. Antwerpen: Institute of Development Policy.

Mcculloch, A. et Vandeginste, S. J. D. 2019. Veto power and power-sharing: insights from Burundi (2000–2018). *Democratization*, 26(7), 1176-1193.

Nindorera, W. P. 2019. Interactions between peacemaking and constitution-making processes in Burundi. A stabilizing or a crisis factor? Berlin: Berghof Foundation.

Niyonkuru, R. C. et Ndayiragije, R. 2019. Burundi. Dans: Reyntjens, F. (dir.) *Political Chronicles of the African Great Lakes Region 2018*. Brussels: University Press Antwerp.

Nkurunziza, A. 2019. *Burundi: Le dessous des cartes*, Bujumbura: Éditions Iwacu.

Raffoul, A. W. 2020. The Politics of Association: Power-Sharing and the Depoliticization of Ethnicity in Post-War Burundi. *Ethnopolitics*, 19(1), 1-18.

Rufyikiri, G. 2017. The Post-wartime Trajectory of CNDD-FDD Party in Burundi: A Facade Transformation of Rebel Movement to Political Party. *Civil Wars*, 19, 220-248.

Vandeginste, S. 2015a. Arusha at 15: reflections on power-sharing, peace and transition in Burundi. Antwerpen. *Discussion paper 2015.01*. Antwerpen: Institute of Development Policy.

Vandeginste, S. 2015b. Burundi's electoral crisis—back to power-sharing politics as usual? *African Affairs*, 114, 624-636.

Vandeginste, S. 2020. Burundi's institutional landscape after the 2020 elections. *Africa Policy Brief No. 30*. Brussels: Egmont Royal Institute for International Relations.

Lectures suggérées

Sur l'histoire du Burundi:

Lemarchand, R. 1996. *Burundi: Ethnic conflict and genocide*, Cambridge: Cambridge University Press.

Sur les processus de paix et d'élaboration de la constitution:

Nindorera, W. P. 2020. Interactions between peacemaking and constitution-making processes in Burundi. A stabilizing or a crisis factor? Berlin: Berghof Foundation.

Sur l'attitude ambiguë du CNDD-FDD vis-à-vis du partage du pouvoir :

Burihabwa, N. Z. et Curtis, D. E. 2019. The Limits of Resistance Ideologies? The CNDD-FDD and the Legacies of Governance in Burundi. *Government & Opposition*, 54, 559-583.

Sur l'utilisation ambiguë des quotas ethniques:

Vandeginste, S. 2019. Ethnic Quotas and Foreign NGOs in Burundi: Shrinking Civic Space Framed as Affirmative Action. *Africa Spectrum*, 1-20.

Sur le paysage institutionnel post-2020:

Vandeginste, S. 2020. Burundi's institutional landscape after the 2020 elections. *Africa Policy Brief No. 30*. Brussels: Egmont Royal Institute for International Relations.