



2. Bilan de l'année électorale 2010 (septembre 2010)

Chronologie du processus électoral

- 24-05-2010: Élections communales
- 28-06-2010: Élections présidentielles
- 23-07-2010: Élections législatives
- 28-07-2010: Élections sénatoriales

Les élections communales : une victoire électorale sans partage du CNDD-FDD

Le 24 mai 2010, après un report de trois jours, en raison d'un manque de bulletins et de diverses défaillances logistiques, les résultats des élections communales marquées par une très forte participation accordaient une victoire écrasante au CNDD-FDD. Très clairement le scrutin local a été "présidentialisé" et les partis de l'opposition qui avaient exigé que les élections communales viennent en tête de la chronologie des élections pour éviter que, dès le début du processus électoral, un raz-de-marée en faveur du président sortant, Pierre Nkurunziza, n'entraîne dans la foulée la victoire de son parti à l'ensemble des autres scrutins, se retrouvent piégés.

Alors que tous les partis de l'opposition avaient, comme le CNDD-FDD, "présidentialisé" leurs campagnes électorales autour de leurs leaders d'envergure nationale, croyant ainsi verrouiller l'électorat des natifs de leurs terroirs d'origine et élargir leur rayonnement national malgré les faiblesses avérées de leur implantation militante, les électeurs ont massivement voté pour les candidats qui portaient les couleurs du président Nkurunziza.

Partout les scores du parti au pouvoir ont connu une nette hausse par rapport à 2005 allant jusqu'à lamener l'opposition dans ses bastions traditionnels. Les positions sauvegardées en 2005 par le FRODEBU dans les provinces du centre et du nord sont radicalement annihilées. De même, si les nouveaux partis (comme les FNL et le MSD) réalisent des percées notables, leur implantation demeure très circonscrite géographiquement. En effet, seules les provinces riveraines du lac Tanganyika, du nord au sud : Cibitoke, Bujumbura rural, Bujumbura-ville, Bururi, Makamba - provinces de grande fluidité sociale et de forte mobilité déconnectées du Burundi "de l'intérieur" - offrent aux divers partis de l'opposition des pourcentages de voix significatifs.

Sous le choc, la thèse aussitôt développée par 13 partis de l'opposition dont 12 regroupés au sein d'une coalition hétéroclite, l'Alliance Démocratique pour le Changement-*Ikibiri*¹ est celle d'un rejet en bloc des résultats officiels en invoquant une fraude massive organisée par le CNDD-FDD. Un "Mémorandum" de dénonciation du scrutin est alors signé par les présidents de huit partis de l'opposition : Léonard Nyangoma (CNDD) ; Gervais Niyungeko (pour le

¹ ADR Imvugakuri, CDP, CNDD, FEDS Sangira, FNL, MSD, PARENA, PIT, PPDRR Abavandimwe, RADEBU, SAHWANYA-FRODEBU, UPD Zigamibanga.

Notes d'analyse rédigées au cours des séjours des années 2009 – 2016

FEDS Sangira), Zedi Feruzi (UPD Zigamibanga), Alexis Sinduhije (MSD), Alice Nzomukunda (ADR), Aloys Baricako (PPDRR Abavandimwe), Agathon Rwasa (FNL), Léonce Ngendakumana (Sahwanya Frodebu). Le parti UPRONA quant à lui ne demande que des annulations dans certaines communes et annonce son maintien pour les autres échéances.

Malgré le satisfecit unanime des différents observateurs nationaux et internationaux accordé à la bonne tenue des élections et à l'inexistence de fraudes ou d'irrégularités susceptibles d'affecter les résultats et les pressions des ambassades et des églises, les partis d'opposition vont maintenir leur stratégie de boycott des élections présidentielles. Outre le fait qu'ils furent incapables de s'entendre sur un ou des candidats commun(s), aucun de ses leaders ne souhaitait assumer une nouvelle défaite assurée. Ainsi, le 4 juin, le candidat de l'UPRONA, Yves Sahinguvu, mis en minorité suite à de vifs débats internes, demanda précipitamment à la CENI le remboursement des 15 millions de FBU de caution qu'il avait déjà déposés sur ses fonds propres. Dans une situation de tensions et d'impasse politiques, des incidents violents liés aux enjeux électoraux se multiplièrent. Pour la période du 11 au 23 juin, la police décompta 54 jets de grenades faisant 46 blessés et 8 morts. Malgré la relance des réunions de concertation organisées par diverses instances dans la première quinzaine du mois de juin, la politique de boycott de l'ADC-*Ikibiri* ne fut pas remise en cause et, le 28 juin, sans opposant crédible, Pierre Nkurunziza, le candidat du CNDD-FDD, fut réélu à la Présidence de la République. Un mois après la présidentielle, les électeurs élisèrent leurs députés lors d'un scrutin sans suspense dans un climat particulièrement tendu en raison d'une vague de répression contre les opposants accusés de former des poches rebelles.

La confirmation de la faible implantation des partis de l'opposition à l'intérieur du pays

Après avoir consacré énormément de temps à enquêter sur ce sujet avec les divers protagonistes, vainqueurs et vaincus, organisateurs et observateurs, un constat s'impose d'emblée. Il est très difficile de discuter "objectivement" des fraudes qui auraient entachées le scrutin des communales avec les leaders qui ont pris la décision de boycotter la suite du processus électoral après s'être pourtant déplacés à la CENI pour y retirer ensemble leurs dossiers de candidature pour les présidentielles à la CENI... La plupart ne se font d'ailleurs aucune illusion sur leur capacité à convaincre leurs interlocuteurs de l'existence de fraudes d'une ampleur susceptible d'affecter le résultat global des élections, et invoquent un climat politique global déprimé sans entrevoir encore la totalité des dommages induits par cette déroute qu'ils n'arrivent pas même à faire admettre à leurs électeurs.

En effet, à la date du 15 septembre, partout les exécutifs communaux ont été mis en place dans le pays sauf dans 8 communes : 5 de Bujumbura-Ville et 3 de Bujumbura rural. Sous la pression des populations et de leurs propres électeurs, les élus d'opposition ont été incapables d'expliquer à leur base partisane la consigne nationale de blocage de l'installation des bureaux communaux. À l'échelle centrale, personne ne les désavoue ouvertement sachant bien qu'un tel boycott aurait signifié la disparition pure et simple de leur parti.

Si plusieurs d'entre eux décrivent des défaillances matérielles effectives (et ayant déjà justifié le report du scrutin de trois jours faute de bulletins FRODEBU en nombre suffisant), d'autres arguments sont manifestement infondés ou irrecevables, et bien d'autres motivations strictement politiques ou politiciennes peuvent être invoquées.

Huit raisons principales sont invoquées par les chefs des partis de l'opposition :

La première met en avant des intimidations et l'achat des consciences par corruption des électeurs ;

Notes d'analyse rédigées au cours des séjours des années 2009 – 2016

La seconde est l'impact du report de la date des élections en raison de l'impréparation matérielle (manque de bulletins) ;

La troisième est l'usage d'isoloirs inappropriés compromettant le secret du vote ;

La quatrième a été l'impossibilité de la CENI d'octroyer des indemnités aux mandataires des partis ;

La cinquième est la fermeture tardive de bureaux de vote (dans certaines communes jusqu'à 21 h.) ;

La sixième tient à des transports d'urnes sans escorte de mandataires ;

La septième serait l'absence de remise aux mandataires des partis des procès-verbaux établis après la clôture du scrutin et le second à la fin du dépouillement ;

La huitième serait les coupures de courant advenues, semble-t-il, dans plusieurs chefs-lieux du pays à partir de 18 h.30 (Bujumbura-Mairie, Karuzi, Makamba, Rutana, Mwaro).

Chacune de ces raisons favoriserait la mise en œuvre de fraudes "généralisées".

Le journal indépendant *Iwacu* titrait le 28 mai (p. 3) : "Selon plusieurs analystes politiques burundais et étrangers, les raisons 1 à 4 sont typiques des mauvais perdants. La quatrième est risible. Les points 6-7-8 sont plus sérieux".

La première met en cause des inaugurations d'infrastructures collectives, des visites de dirigeants, voire des cadeaux ou des distributions d'argent. Pratiques pour certaines contestables, mais propres à toutes les élections et partis, qui mettent surtout en évidence l'inégalité des moyens entre les partis. La seconde est paradoxale puisque ce sont ces mêmes partis qui ont sollicité ce report. La troisième relevait des tâches des mandataires et pouvait être réglée sur le champ.

La quatrième souligne simplement l'inégale mobilisation et implication des militants selon les partis. Proclamer que pour les mandataires des partis d'opposition "passer près de 36 heures sans boire un verre d'eau ou grignoter quelque chose est une sorte de torture physique" démontre avant tout que beaucoup de partis d'opposition n'avaient pas trouvé de militants acceptant de les représenter pour assurer le suivi du déroulement des élections et du dépouillement. De toutes façons, il n'était pas raisonnable de demander à la CENI, c'est-à-dire aux bailleurs de fonds, d'assurer des *per diem* à des centaines de mandataires de partis pour la plupart fantômes. La violation du code électoral est avérée dans le cas de la prolongation du vote au-delà des heures légales, mais dans ce cas l'argument peut aussi s'appliquer le matin partout où les heures d'ouverture ont été avancées pour faire face aux queues des électeurs installés devant les bureaux de vote dès 4 h. du matin. Personne n'a alors contesté le fait qu'il était impossible d'absorber une participation aussi massive sans augmenter les heures d'ouverture.

Les autres réserves sont effectivement plus sérieuses mais relèvent de la même défaillance des mandataires des partis de l'opposition. Défaillance qui a aussi empêché ces partis de documenter d'éventuels recours en annulation devant la CENI d'où l'ironie du Président du CNDD-FDD sur les "mandataires capricieux de l'opposition". Des dépouillements se sont achevés avec la seule présence des représentants du CNDD-FDD et celui des organisations de la société civile, les autres se retirant au fil des heures devant l'énoncé lancinant des bulletins du seul CNDD-FDD, ...

La question des procès-verbaux attire de la part du président du CNDD-FDD un argument technique : l'impossibilité de photocopier et de distribuer des exemplaires le soir même ou la nuit, voire le lendemain. L'argument est certes recevable au regard du dénuement matériel des administrations, mais il faut cependant souligner que le retard a ensuite été conséquent malgré des demandes pressantes de candidats désireux de contester des résultats qu'ils ne connaissaient

Notes d'analyse rédigées au cours des séjours des années 2009 – 2016

pas avec précision. Sur ce point, selon le président de la CENI qui me l'a confirmé une nouvelle fois le 22 septembre, tous les procès-verbaux seraient actuellement conservés par les CEPI (Commissions provinciales) et peuvent y être consultés.

Quant aux coupures d'électricité, la concomitance de pannes est certes troublante mais le lien avec l'organisation de fraudes mériterait d'être confirmé. Ainsi, à Bujumbura-Mairie par exemple, très touchée par les pannes d'électricité, le CNDD-FDD n'atteint que 28 %, son plus faible score national.

Une dernière réserve complète celles déjà enregistrées sur les inévitables approximations de décomptes réalisés dans des conditions matérielles extrêmement sommaires (des craies, des tableaux, des barres que l'on coche cinq par cinq lors du décompte, etc.). Au fil des heures, face à des milliers de bulletins à traiter, on peut aisément imaginer la lassitude des personnes en charge de dépouiller, de classer, de cocher et de totaliser. Ainsi, des mandataires ont mentionné que dans de nombreuses communes les enveloppes "noires"³ n'ont pas été dépouillées suite à la fatigue des participants et que le résultat mentionné d'un commun accord entre ceux qui étaient encore présents était calculé en soustrayant du nombre total des votants le nombre de vote émis dans les enveloppes "blanches". D'où des approximations inévitables. On constate ainsi dans 29 communes que le total des suffrages exprimés et des bulletins blancs et nuls dépasse celui des inscrits (de + de 100 % à 103,72 %). Interrogé, le Président du CNDD-FDD explique qu'une partie de ces irrégularités découlent de la possibilité réservée à certaines catégories de la population (comme les militaires et les policiers) de voter dans la commune de leur choix sans être préalablement inscrites. Cependant, dans ce cas se pose quand même la question de l'existence d'abstentionnistes éventuels...

Quoi qu'il en soit, on demeure alors dans une fourchette "raisonnable" qui n'a rien de commun avec les outrances manifestes des vaincus. Outrances proportionnelles aux manipulations ou illusions de candidats auto-persuadés de leur succès ?

Ainsi, Alexis Sinduhije m'avait personnellement affirmé en octobre 2009 qu'il avait été désigné par des primaires ouvertes ayant mobilisé plus de 900.000 votants et qu'il était le seul à s'être soumis à une telle démarche. À l'époque, personne n'avait pu constater l'organisation d'un tel processus et on peut légitimement se demander où sont passés ces soutiens et voix présumés. Il affirmait de même avoir reçu "le soutien de l'armée", ce qui ne signifie pas grand chose concrètement et contredit un comportement constant et ferme des militaires que tous les partis auraient voulu voir s'engager plus avant.

Quant à Agathon Rwasa, il a revendiqué 56 % des suffrages à l'échelle nationale, soit une fraude qui aurait fait disparaître 39 % des bulletins qui se seraient portés sur lui. Lors de nos entretiens antérieurs, il recensait les communes où il était sûr de l'emporter parce que ses partisans "les contrôlaient si ce n'est le jour du moins la nuit". Mais, on ne voit pas trace de ce "contrôle partisan" dans les résultats alors que ses scores significatifs demeurent limités à Bujumbura Mairie et Rural. Au début avril, les FNL étaient encore en train d'installer des représentations dans les provinces à l'intérieur et n'eurent manifestement pas le temps de faire véritablement campagne.

Soulignons que ces deux candidats se sont aussi distingués par des campagnes extrêmement agressives notamment à l'égard du Président de la République dont ils promettaient le remplacement prochain.

³ L'enveloppe blanche recevait le bulletin du candidat pour lequel l'électeur votait. L'enveloppe noire recevait la totalité des autres bulletins non utilisés par le votant.

Notes d'analyse rédigées au cours des séjours des années 2009 – 2016

En ce qui concerne le FRODEBU, un responsable d'une ONG nationale souligne que son organisation avait organisé des sondages dans les mois précédents (mars et avril) les élections et que les scores obtenus par les grands partis qu'ils avaient évalués correspondaient à quelques points près à leurs propres estimations. Celles-ci avaient été dument communiquées aux dirigeants des partis de l'opposition et débattues notamment avec les candidats du FRODEBU. Ce vote massif en faveur du CNDD-FDD n'était donc pas vraiment une surprise, mais au sens propre "impensable" et donc dénié.

Un argument fort rend caduques bien des doléances et arguments justifiant la fuite en avant des partis de l'opposition défaits. Sur 23 partis agréés engagés dans la compétition le 24 mai, seuls 4 ont déposés des listes dans toutes les communes du pays : le CNDD-FDD, l'UPRONA, le FRODEBU, les FNL. Mais uniquement le CNDD-FDD a été en mesure de présenter partout des listes complètes de 30 noms pour les 15 postes d'élus à pourvoir. De ce seul point de vue, soulignons que les partis de l'opposition s'étaient déjà engagés dans les élections avec un handicap notable, lié à leur usure ou à leur jeunesse, qui les mettaient dans une position structurelle de faiblesse en termes de capacité militante, de représentativité, sans parler de leurs divisions et rivalités internes.

Au total, aussi bien les observateurs nationaux qu'internationaux, l'Église catholique, les ONG nationales, les journalistes mais aussi les dirigeants du CNDD-FDD, furent surpris par l'ampleur de la victoire du parti au pouvoir. Quels que soient l'ordre des élections, le mode de scrutin, le dosage de l'encre indélébile, le vote avec un bulletin unique ou des bulletins multiples, etc., les intentions de vote étaient trop marquées pour que le résultat final soit modifié.

Le plus important désormais consiste à comprendre les raisons du succès du CNDD-FDD et les leçons que les uns et les autres vont en retirer.

Une démarche de fuite en avant de la part des chefs de partis battus

Le principal élément qui ressortait de ces premiers résultats et a assurément déterminé le refus des chefs de partis de l'opposition de participer aux scrutins suivants tient à l'impossibilité commune de reconnaître leurs propres défaites et à analyser les raisons de la victoire incontestable du CNDD-FDD quelle que soit, à la limite, l'incidence des irrégularités.

Le véritable blocage qu'ils ont opposé à tous les médiateurs s'exprimant, une fois n'est pas coutume, d'une même voix pour les inciter à participer au moins aux scrutins législatifs ne relève pas en effet de motivations aisément avouables. Certes, si après l'exceptionnelle progression du CNDD-FDD son maintien au pouvoir pouvait être considéré comme acquis, les opposants disposaient malgré tout d'un stock de 38 % des voix qui leur assurait (s'ils s'associaient), le contrôle de la majorité des exécutifs communaux dans la ville de Bujumbura, les provinces de Bujumbura rural, de Bururi, d'un grand nombre d'entre eux dans celles de Cibitoke et de Makamba, de conserver ou de conquérir un nombre significatif de sièges de députés dans les mêmes provinces. De même, il était impensable qu'une vice-présidence n'échoie pas au chef des FNL (consacré comme 2^{ème} force politique du pays bien loin devant l'UPRONA), ainsi qu'un nombre respectable de sénateurs, de gouverneurs et de ministres à l'ensemble des partis de l'opposition.

Les motivations sont différentes pour chaque chef de parti et aboutissent à renverser l'équation initiale des élections aux yeux du secrétaire général du CNDD-FDD : une "somme de faiblesses" allait-elle déclencher une alliance de survie dynamique et attractive ou au contraire un effondrement général ?

Notes d'analyse rédigées au cours des séjours des années 2009 – 2016

Comme en juillet 2005, le plus actif pour entraîner une décision de boycott fut Léonard Nyangoma (CNDD) dont le parti se retrouvait proprement laminé y compris à Bururi, sa base régionale, et qui ne pouvait plus revendiquer le moindre siège. On constatera à la lecture du document qu'il avait transmis à la CENI en juillet 2005 que le Mémoire de 2010 relève quasiment du couper-coller et qu'il n'a pas été fait preuve d'une grande imagination pour renouveler l'argumentaire de l'appel au boycott d'un perdant désormais exclu de la scène politique.

Agathon Rwasa et Alexis Sinduhije, qui tous les deux s'imaginaient vainqueurs, étaient particulièrement affectés par leur désillusion brutale. La dimension messianique dont le premier se créditait et la jeunesse ou immaturité politique du second les conduisirent à ces décisions irréalistes. Le premier, porte-parole de la deuxième force politique du pays faisait de lui un acteur incontournable, il pouvait revendiquer une vice-Présidence et exiger des postes importants susceptibles de nourrir une large clientèle politique et ainsi fidéliser ses combattants tentés par le CNDD-FDD. Le second aurait pu obtenir la mairie de Bujumbura et quelques députés et donner à son parti les moyens d'une implantation durable dans les institutions. Mais les deux étaient des chefs solitaires persuadés qu'ils "incarnaient" eux-mêmes leur parti. Le premier se sentait traqué (ce qui n'est pas faux), le second était épuisé et lui aussi inquiet sur son sort, et tout au long de la campagne, les deux leaders proclamèrent être menacés d'élimination brutale. En juillet 2009, les tentatives d'arrestations de ces deux chefs de parti accusés d'être complices, voire commanditaires des violences armées et des jets de grenade à Bujumbura leur fournirent d'une certaine façon une raison légitime de s'enfuir et de se retirer, au moins provisoirement, de la scène politique. Signalons que l'existence de ces mandats d'arrêt a été révélée discrètement par le procureur général à un responsable d'ONG de défense des droits de l'homme qui l'a rendue publique déclenchant l'arrivée de centaines de militants voulant assurer leur protection. Des propos attribués au chef des services de renseignements pourraient accréditer la volonté du pouvoir de les éliminer physiquement. Toutefois, au regard du comportement général des autorités après leur victoire écrasante, cette hypothèse ne semble pas avérée à la plupart des interlocuteurs politiques et des analystes.

Quant aux leaders du FRODEBU, les chefs historiques ayant pratiquement tous subi personnellement des défaites écrasantes, ils étaient assurés de ne siéger nulle part sauf "rattrapage" au Sénat. Certains dirigeants de l'UPRONA, notamment les éléments anti-CNDD-FDD radicaux, subirent eux aussi des défaites cinglantes. Dans les différents cas, il est patent que ces personnalités avaient été ciblées par les dirigeants du CNDD-FDD au cours de la campagne et que la mobilisation avait été particulièrement forte pour les affaiblir au maximum. On peut ainsi dire que d'une certaine manière, le CNDD-FDD a choisi les opposants qu'il voulait affronter et ceux qu'il importait de ménager. Il n'avait peut-être pas imaginé qu'ils les disqualifieraient au point d'en faire des adversaires n'ayant désormais plus rien à perdre si ce n'est entraîner leur parti dans leur propre chute. Sur ce point un jugement fondé a été prononcé par une des personnalités les plus éminentes du pays (membre de l'opposition) : "si les chefs des partis avaient vraiment pensé qu'il s'agissait de tricheries, ils auraient été aux législatives, parce qu'il aurait été impossible au CNDD-FDD de renouveler un tel coup, et ils auraient eu toutes leurs voix".

Depuis lors, tous les partis défaits vivent des situations de crise interne majeure. Des membres des FNL ont mis en place une autre direction avec l'appui des autorités et Agathon Rwasa a regagné la "brousse" dans des conditions difficiles sans soutien étranger, alors que ses troupes désormais intégrées dans les forces armées peuvent hésiter à entrer à nouveau dans la clandestinité. Alexis Sinduhije est installé en France et son parti est déchiré : de nombreux

militants se disent abandonnés et doublement trahis par la défaite dans un premier temps puis par la fuite de leur leader. Le FRODEBU est lui aussi confronté à de fortes tensions avec ses chefs historiques dévalorisés et la percée de son ex-président, Dr Jean Minani, à la tête d'une fraction dissidente⁶ qui s'est engouffré avec succès dans la place laissée libre par ses camarades de parti.

En ce qui concerne l'UPRONA, il mérite une nouvelle fois son surnom dans la classe politique : "celui qui ressuscite toujours", malgré des divisions irréconciliables entre ses multiples tendances. La nécessité d'exister et de "capitaliser" la représentation des Tutsis dans les institutions impose à tous ses dirigeants un exceptionnel réalisme opportuniste. C'est ainsi que l'UPRONA a finalement participé activement aux législatives où, grâce au boycott des autres partis, il est redevenu le deuxième parti avec 10 % des voix et 17 députés. Le voilà donc remis en selle pour cinq ans grâce au CNDD-FDD qui a choisi le Vice-président issu des rangs de l'UPRONA et *de facto* élu tous ses représentants au Sénat.

La remarquable efficacité politique du CNDD-FDD

Si cette présentation rejoint les conclusions unanimes des observateurs selon lesquelles les élections se sont globalement déroulées dans le respect des règles du multipartisme, que les partis ont pu faire campagne et accéder aux médias dans un contexte de liberté incontestable, il n'en reste pas moins que chacun a usé de l'ensemble des moyens qu'il a pu mobiliser pour imposer sa maîtrise de la campagne. Et parmi les partis en compétition la forte inégalité des moyens a principalement profité au parti au pouvoir. Bien des efforts pour apaiser les débats avec les partis d'opposition avaient cependant été faits par le CNDD-FDD qui avait cédé par exemple sur la chronologie des élections ou sur le code électoral, mais il s'est montré intransigeant lorsqu'il s'est agi d'imposer ses cadres à des postes-clés de la CENI. Il n'a pas hésité non plus à intimider des journalistes, des représentants des ONG nationales et internationales, pour susciter l'autocensure.

Mais, comme on va le voir, ces éléments n'ont pesé qu'à la marge et la force du CNDD-FDD n'a pu se déployer que face à des concurrents affaiblis et pour certains en déphasage total avec les exigences et attentes du contexte politique. Non seulement, le CNDD-FDD avait été le premier et le seul à s'investir totalement dans la conquête des voix des électeurs, mais il a fait preuve d'une réactivité tout à fait remarquable lorsqu'il s'est retrouvé en difficulté et que lui aussi, paradoxalement, a douté de sa victoire.

Les récits recueillis auprès des dirigeants du CNDD-FDD résument bien la césure politique qui s'est instaurée dès 2005 entre leur parti et ses divers opposants. Alors que les autres leaders qui venaient de perdre les élections consacraient leur énergie à des règlements de compte personnels au sein de leurs propres partis et se préoccupaient essentiellement de leurs ambitions, le CNDD-FDD mobilisait aussitôt toutes ses forces pour renforcer son implantation à l'intérieur du pays. En fait, dès sa victoire acquise, le CNDD-FDD est entré en campagne électorale pour 2010.

En second lieu, lorsque les premiers désaccords se sont manifestés en son sein entre les cadres "gestionnaires" urbains et la base militante de l'intérieur, Pierre Nkunrunziza s'est délibérément retiré de la scène politique officielle pour construire sa réputation de président "proche des populations". Il prenait ainsi ses distances avec les compétitions internes fratricides et se démarquait des comportements prédateurs d'un grand nombre de ses cadres militaires et civils. Cette décision apparaît rétrospectivement comme éminemment judicieuse car de 2005 à

⁶ Le parti Sahwanya-FRODEBU Nyakuri (véritable) Iragi rya Ndayaye.

2009, le parti n'a cessé d'être secoué par plusieurs crises graves consacrant la dichotomie entre l'appareil politique du CNDD-FDD en charge des institutions de l'État et les "militants" qui assuraient ou confortaient méthodiquement dans les communes de l'intérieur leur emprise multiforme sur les populations : activités économiques, encadrement des jeunes, travaux communautaires et contrôle des subsistances (approvisionnements, santé, scolarisation, évangélisation, ...).

À la mi-2009, après les scissions au sein de son groupe parlementaire et la condamnation d'Hussein Radjabu, la composante militaire, sérieusement inquiète, avait décidé de rétablir l'ordre interne. C'est ainsi que, malgré les vives réserves suscitées par les faiblesses du leadership du "chef de l'État", Pierre Nkurunziza a finalement été reconduit comme étant le seul candidat susceptible de gagner les élections présidentielles de manière certaine. L'analyse faite par les "militaires" du mouvement reposait sur des exigences prosaïques : l'étalement au grand jour des conflits internes, l'absence d'autorités susceptibles d'imposer des lignes de conduite au sein des institutions parlementaires, la dénonciation régulière de la corruption et de l'enrichissement éhonté de nombre de ses cadres civils et militaires se comportant comme les élites des régimes précédents, la forte portée symbolique du scandale de la faillite d'une coopérative d'épargne de Makamba plombaient la campagne du CNDD-FDD au moment où les partis de l'opposition sortaient de leur hivernage et cherchaient à s'afficher dans le paysage politique. Dans ce panorama, il est apparu que seul Pierre Nkurunziza échappait aux critiques de la part des militants parce qu'"il était bien connu dans les communes de l'intérieur qu'il visitait régulièrement" et avait aboli la distance sociale qu'entretenaient les chefs d'État militaires avec la population. Il sut aussi capitaliser les avancées de la politique sociale mise en œuvre par le CNDD-FDD.

Constatant le succès de cette campagne électorale totalement personnalisée et confronté à une campagne électorale très tendue mettant à nu les faibles compétences gestionnaires de la plupart de ses élus, la direction du CNDD-FDD prit alors la décision radicale de sacrifier ses élus de la base au sommet en soumettant en mars 2010 tous les prétendants à un mandat électif à un vote "des populations" dans leurs communes d'origine. Chacun devait décliner son identité et son ethnie, mais personne n'était autorisé à faire un quelconque discours, puis les populations étaient appelées à choisir "les candidats qu'elles connaissaient, qui lui étaient proches, c'est-à-dire dont le comportement s'inspirait de celui du Président". Des exécutifs communaux à l'Assemblée nationale, les 4/5^{ème} des candidats sortants furent ainsi renouvelés à travers une implication effective et apparemment motivée des populations.

Cette pré-sélection s'est avérée d'une exceptionnelle efficacité sur le plan électoral puisque le CNDD-FDD effaçait ses propres turpitudes et incompétences et disqualifiait (en termes de légitimité) les candidats de l'opposition "désignés par les politiciens de Bujumbura". Il ne s'agit pas là d'une décision factuelle, mais d'une vraie réorientation politique dissociant désormais ceux qui nous "donnent le pouvoir" de ceux qui ensuite "gèrent le pouvoir".

La victoire de la "démocratie directe" ?

Plus fondamentalement, la méthode Nkurunziza a été, si l'on peut dire, théorisée, puisque les nouveaux élus dans les exécutifs communaux et les militants du parti ont déjà été invités à se mettre en campagne pour gagner les élections de 2015 en "accompagnant" chaque famille sur les collines avec laquelle des entretiens sont organisés pour discuter de ses attentes et problèmes, leur apporter de l'aide lors de malheurs familiaux ou de difficultés particulières. Aussi bien sur le fond que sur la forme, un tel suivi de proximité reposant sur l'osmose entre le contrôle des biens publics, la fongibilité entre les prélèvements et sollicitations diverses de l'administration et ceux du parti n'introduit pas des pratiques vraiment inédites. Il s'inscrit dans

une conception tutélaire traditionnelle de l'encadrement des populations par les autorités politiques.

Comme il ressort de tous les entretiens avec les nouvelles autorités, il s'inspire des mêmes cadres de pensée qui confèrent aux élites cultivées (politiques et religieuses) le droit de dicter aux populations ce qui est bien et bon pour elles dans les divers domaines de l'activité sociale : de l'hygiène physique à l'hygiène morale, de l'éducation des enfants aux pratiques culturelles, etc. Théorisée par l'administration coloniale et l'église catholique, la matrice idéologique de cet "autoritarisme éducatif" n'a jamais été vraiment remise en cause et constitue vraisemblablement le verrou sur lequel butent les avancées de la "démocratie" dans les ex-royaumes interlacustres.

Au Burundi, trente années de régime militaire imposées par des élites ultra-minoritaires issues d'une même ethnie et d'une même région avaient induit des comportements de résistance collective extrêmement forts qui fixaient des limites infranchissables à des autorités auto-promues. Le premier vote démocratique de 1993 puis les longues négociations qui ont mis fin à la guerre civile ont aboli cette dichotomie en installant aux divers lieux de pouvoir des élites effectivement choisies par les électeurs.

Ces élus dans leur très grande majorité n'ont pas cependant de culture démocratique. L'enjeu des scrutins de 2010, les premiers qui se déroulent à terme et dans un cadre constitutionnel normal dans l'histoire du Burundi post-colonial était donc celui de la consolidation du multipartisme et, éventuellement, de l'alternance.

Le multipartisme

En ce qui concerne la question du multipartisme, le vote sans ambiguïté en faveur du parti au pouvoir tient autant au savoir-faire politique des dirigeants du CNDD-FDD qu'à l'incapacité des partis d'opposition à présenter des alternatives crédibles. Impuissants à présenter un front garantissant une majorité stable, présentant des personnalités décriées ou déjà sanctionnées, ils sont manifestement invités à un aggiornamento sous peine de disparaître. Les partis de création récente sont aussi incités à tirer les leçons de leurs propres erreurs. La sanction électorale des deux candidats qui ont explicitement ou plus discrètement recouru à un vote ethnique (Agathon Rwasa et Alexis Sinduhije) démontre par ailleurs que l'ethnisme n'est plus une ressource politique payante. Il demeure bien un référentiel important, mais n'assure plus une valeur ajoutée automatique.

Après dix ans de guerre civile, la population quasi unanime défend la paix retrouvée, manifeste son attachement à la stabilité des institutions et plébiscite avant tout le sentiment de sécurité des personnes garanti par l'équilibre des forces militaires "intégrées". L'intégration des FNL et la constitution d'une armée nationale disciplinée ayant rompu avec les abus propres aux temps de guerre et fermement démontré son refus des sollicitations politiques fournissaient à l'électorat des raisons suffisantes à la reconduction du CNDD-FDD. De même, une part importante de la victoire du parti au pouvoir est due à l'action du ministre de la Défense, un général tutsi des FAB qui s'est illustré pour son combat contre la guérilla du CNDD-FDD ! Alors que la police nationale est largement décriée pour son faible professionnalisme, ses abus et la corruption, c'est bien l'armée qui est aujourd'hui perçue comme la garante de la démocratie, des institutions et de l'État de droit.

La banalisation de l'ethnisme et la mise en place d'une armée intégrée constituent le socle de la paix politique et sociale intérieure et sont devenues les deux spécificités "burundaises" qui fondent la fierté nationale malgré les déboires économiques et la perte d'influence diplomatique régionale et internationale.

L'alternance politique

Au sujet de l'alternance, le débat demeure ouvert. Le procès d'intention instruit par les leaders défaits des partis d'opposition n'est pas forcément partagé par les militants et cadres lucides des mêmes partis, mais on ne peut pas ne pas être préoccupé par les risques qui découlent du contrôle quasi total des institutions par le CNDD-FDD.

a) Diverses sources du CNDD-FDD et plusieurs personnalités de l'opposition m'ont régulièrement informé des contacts nombreux sollicités par la direction du CNDD-FDD pour débattre d'"ouverture". Tous ont été corroborés. L'ambassade des États-Unis les appuie. De même, le fait de surseoir à la nomination des gouverneurs (les hommes-clés en matière de contrôle politique du terrain) était un signe fort de l'intention du CNDD-FDD de concéder des provinces à des personnalités non issues de ses rangs. Mais il s'agit là de signes qui ne permettent pas de se prononcer sur une politique.

b) La politique sécuritaire fournira aussi très vite des éléments de réponse. Le massacre du Rukoko (11 morts) à la mi-septembre visant des "intérêts" du CNDD-FDD démontre que les ex-partis liés aux guérillas armées conservent une capacité d'action et un pouvoir de déstabilisation bien réels surtout au cours d'une période de transition où les administrations communales et provinciales ne sont pas encore vraiment installées et opérationnelles. Les demandes d'intervention de l'armée adressées par le Président au ministre de la Défense n'ont cependant pas reçu les suites attendues. Le nouveau ministre ne veut pas d'une politique sécuritaire disproportionnée qui engagerait, comme le souhaitent bien des opposants, un cycle provocations-répression. Lui, comme tous les officiers interrogés estiment que le risque de reconstitution d'une guérilla forte est fort improbable (pas de "cause", pas de soutiens extérieurs, refus des combattants "intégrés" de reprendre les armes, etc.). Ils prennent néanmoins très au sérieux le fait que la récupération des armes n'a jamais été effective au moment des intégrations, et surtout le risque que des jeunes partisans dépités ne s'engagent dans des actions violentes, que des "brigands" ne se substituent à des guérilleros "militants". L'état-major de l'armée estime avoir été entendu et la sur-réaction sécuritaire voulue par certains dirigeants du CNDD-FDD a été contrôlée. Les arrestations de militants des FNL et du MSD n'en continuent pas moins sur la base de "preuves précises" (selon les interlocuteurs officiels).

Une grande vigilance face à tout durcissement sécuritaire qui attenterait aux libertés politiques s'impose donc alors même que la légitimité des autorités dans leur lutte contre la relance des actions armées est considérée comme incontestable et s'impose à tous les partis signataires des accords d'Arusha. Il en va de même vis-à-vis des pratiques des services de renseignements en charge de l'intimidation (ou plus) des personnalités politiques ou autres.

c) Une autre politique est aussi à l'ordre du jour dans le domaine dit de la société civile via l'établissement de liens étroits des cadres du CNDD-FDD (ou proches de lui) avec des membres des organisations non-gouvernementales et des journalistes. Il s'agit là selon eux "de ne plus penser notre action à leur égard comme autoritaire ou répressive, mais d'agir en expliquant et en s'attachant des soutiens et des relais".

d) Enfin, il importe de revenir sur la nouvelle politique "de proximité et de solidarité entre les militants, les élus et les populations". Comme on l'a vu, son succès tient justement au fait qu'elle rompt avec la relation qui s'établissait entre un cadre nommé ou élu (mais, dans tous les cas, désigné par un appareil politique extérieur) qui entretenait ensuite sa propre base politique à des fins de reproduction personnelle.

La révolution introduite par le CNDD-FDD lors les élections de 2010 modifie profondément les règles du jeu anciennes en matière de représentation politique. La "direction du parti n'est

plus une juxtaposition de personnalités alliées, comme avec le FRODEBU” ; au CNDD-FDD, héritier de formes d'organisation issues de la guérilla, c'est le “parti” qui régule et décide. Hormis pour les membres du noyau central des chefs militaires et des hauts dirigeants (dont le mode de fonctionnement est largement méconnu), “tous les élus sont interchangeables et ne doivent leur existence qu'au parti et aux populations”.

Selon ses dirigeants, cette gestion du processus de représentation confèrerait aux populations “un pouvoir qui bouleverse les hiérarchies sociales ainsi que les logiques de dépendance ou de clientélisme anciennes et récentes”. Elle aurait introduit une forme de démocratie directe dont les administrés se seraient manifestement emparés pour exercer leur droit de sanction.

Mais si cet acquis inédit a prévalu lors du choix des futurs candidats du parti aux élections, c'est bien la direction du parti qui en a décidé ainsi et non les “populations”. De la même manière que “l'expression directe des populations” demeure contrôlée par l'appareil du parti, il importe de s'interroger sur le contrôle des élus et des cadres du parti par les populations.

L'installation de la nouvelle Assemblée nationale en a donné un avant-goût immédiat. Ainsi, lorsque les nouveaux députés ont adopté leur règlement intérieur, l'ancien a été intégralement reconduit moins un paragraphe qui a été supprimé. Ce paragraphe précisait que le budget de l'Assemblée devait être contrôlé chaque année par la Cour des Comptes. Les nouveaux élus “issus du peuple” avaient immédiatement compris qu'ils disposaient alors de cinq ans pour “rattraper”.

Les partis de l'opposition dénoncent là des méthodes de manipulation, de chantage et d'“achat des consciences” par le CNDD-FDD. Mais leurs arguments seraient audibles s'ils n'avaient eux-mêmes eu recours à toutes les formes de contrainte ou de séduction depuis l'indépendance ou 1993, s'ils avaient maintenu des liens étroits et répondu aux attentes de leurs mandants. En dehors du constat banal que la culture démocratique des dirigeants du CNDD-FDD n'est pas plus ancrée que dans les autres partis, il leur est difficile aujourd'hui de se plaindre de la supériorité avérée des méthodes de leur fossoyeur.

Des préoccupations...

Quelques points de réflexion, voire des préoccupations, méritent cependant d'être soulignés.

Avec des taux de renouvellement de l'ordre de 80 % des administrateurs communaux, des députés et des sénateurs, la question de l'expérience, de la mémoire et des compétences habituellement attendues de la part de ces personnels prend une certaine acuité. Le CNDD-FDD a mis de côté les intellectuels et cadres urbains se refusant à un ancrage de proximité. Ce choix est légitime mais lui impose aussi de trouver les solutions adéquates pour assurer la maîtrise et le fonctionnement d'un appareil d'État. La réponse selon laquelle cette fonction incombe prioritairement au conseil de gouvernement - qui effectivement n'a été que peu affecté par les renouvellements - demeure insuffisante d'une part parce que le déficit gestionnaire de ses membres était déjà grand et de l'autre parce que nombre d'entre eux (et non les moindres) étaient déjà fort critiqués pour leurs méthodes.

La politique sociale du gouvernement et sa mise en œuvre personnelle par le Président ont incontestablement été appréciées par les bénéficiaires directs (scolarisation, santé, etc.), mais “les populations” savent aussi qu'une politique de redistribution et de cadeaux n'est pas durable : les écoles, comme les centres de santé imposent des charges récurrentes qui ne relèvent pas que des travaux communautaires et de la mobilisation des ressources locales. Les défaillances du cadre macro-économique pèseront très vite sur la réalité et la pérennité de ces

Notes d'analyse rédigées au cours des séjours des années 2009 – 2016

avancées. Les populations sont sur ce point expérimentées et réalistes et font, elles aussi et pour l'instant, crédit au sens propre et figuré, au CNDD-FDD.

En 2015, plus de la moitié de l'électorat sera née après 1990. Ces jeunes n'ont pas connu et ignorent les événements politiques fondateurs du cadre politique actuel (les régimes militaires, l'assassinat de Melchior Ndadaye, etc.). Tout ce qu'il est possible d'apprécier dans les communes prouve que leur niveau de conscience civique est basique. La faiblesse des références politiques qu'ils peuvent invoquer atteste une quasi inculture. Cette situation est préoccupante car rien ne s'offre à eux en termes de perspectives sociales et économiques, de formation et d'insertion professionnelles, de création d'emplois. Sur ce point, c'est un modèle économique et social hérité qui démontre crument ses limites. L'impossibilité de se projeter dans l'avenir et la disponibilité idéologique qui prévaut incite les autorités à intensifier des formes de mobilisation et d'encadrement dont l'utilité sociale n'est pas évidente.

Au cours de la période à venir, c'est donc bien vers les dirigeants du CNDD-FDD que se portent tous les regards, ce dont ils sont bien conscients. Ils savent que les échéances prochaines se joueront sur un bilan dont ils ne pourront imputer les éventuels échecs à d'autres qu'eux-mêmes. Beaucoup pensent que cette responsabilité et l'ampleur de sa victoire oblige le CNDD-FDD à gagner sur les deux tableaux "avec les cadres qui donnent le pouvoir" et "avec ceux qui le gèrent". Gagner, ou au moins faire des efforts pour y parvenir.