

BURUNDI

Réginas Ndayiragije

1. INTRODUCTION

Ce chapitre sur le Burundi présente les principaux développements, entre autres, politiques, sécuritaires, diplomatiques et économiques ayant jalonné l'année 2020. Ces développements ne peuvent être bien appréhendés qu'une fois placés dans un environnement mondial dominé par la pandémie de COVID-19, d'une part, et, d'autre part, dans un contexte national profondément marqué par le décès inopiné du président Pierre Nkurunziza le 8 juin 2020 notamment, mais surtout par le renouvellement des animateurs des institutions politiques du pays à la suite des élections communales, législatives et présidentielles du 20 mai 2020 ainsi que des élections sénatoriales du 20 juillet 2020.

Le plan du présent chapitre se décline de la manière suivante : la deuxième section est consacrée aux aspects liés à la politique intérieure. Plus spécifiquement, elle présente le contexte dans lequel les élections de 2020 se sont déroulées, le processus de désignation des candidats, les performances – et leur mise en perspective – des compétiteurs, la période postélectorale et une tentative de lecture du style de gouvernance du nouveau président de la République, Évariste Ndayishimiye. Alors que la troisième section s'intéresse à l'évolution des droits de l'homme et du contexte sécuritaire, la quatrième section discute du (re)positionnement diplomatique du Burundi, qui est une conséquence du renouvellement des institutions dirigeantes du pays. La cinquième section, quant à elle, se penche sur les aspects relatifs à la justice, en mettant un accent particulier sur la composante de la justice transitionnelle. Une sixième section aborde la situation économique. Enfin, une note conclusive tente d'explorer sommairement ce que les récentes évolutions pourraient signifier pour l'avenir.

2. POLITIQUE INTÉRIEURE

2.1. Contexte

La politique burundaise a été essentiellement dominée par les élections générales de mai 2020, le quatrième rendez-vous électoral après l'accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi. Ces élections étaient scrutées à la loupe et attendues avec appréhension, tant par les Burundais que par les observateurs étrangers : tout le monde avait en tête les troubles consé-

cutifs aux élections chaotiques de 2015.¹ Pourtant, le contexte de 2020 différait de celui de 2015 sur un aspect fondamental : le président sortant, Pierre Nkurunziza, n'était pas sur la ligne de départ, ce qui augurait théoriquement une élection moins conflictuelle.²

Étrangement, l'intention de Nkurunziza de ne pas se représenter, à maintes reprises réaffirmée, n'a pas pu insuffler la sérénité que l'on aurait pu espérer, tant ceux qui croyaient en la sincérité de sa promesse étaient rares.³ Jusqu'à la dernière minute, des observateurs spéculaient sur le risque d'un éventuel revirement.⁴ Même une fois sa sincérité établie, certains minimisaient la portée réelle son retrait de la présidence : ils lui prêtaient l'intention de vouloir tout contrôler afin de demeurer incontournable.⁵ Il s'avère en effet que les actes – comme la rhétorique – pouvaient conforter une telle suspicion.

Premièrement, aussitôt désigné, le candidat du parti au pouvoir CNDD-FDD, le général à la retraite Évariste Ndayishimiye, fut présenté comme le *Samuragwa*, l'héritier. Ceci en soi annihilait tout espoir d'un scrutin ouvert qui, par nature, n'exclut aucun cas de figure, y compris la défaite pour le parti au pouvoir.

Deuxièmement, la machine législative a été mise en branle pour fournir des gages à Nkurunziza que son retrait de la présidence ne serait pas synonyme de « mort politique ». C'est dans cette logique qu'une loi le consacrant « Guide Suprême du Patriotisme au Burundi »⁶ a été promulguée en date du 20 mars 2020. Érigeant Pierre Nkurunziza en « référence idéale en matière de patriotisme, de cohésion sociale et de sagesse nationale », la loi lui donnait, à ce titre, le privilège d'être consulté sur des questions relatives à « la sauvegarde de l'Indépendance nationale, à la consolidation du Patriotisme et à l'Unité nationale »⁷. Clairement, ce rôle devrait lui garantir un statut politique plus ou moins égal à celui dont bénéficie le président en fonction. De fait, c'est à lui que revenait la présidence des cérémonies marquant la journée du

¹ Par exemple, Nina Wilén avait titré son analyse « Burundi on the brink again? Identifying risks before the 2020 elections? » L'entièreté de son analyse peut être consultée ici : <https://www.egmontinstitute.be/burundi-on-the-brink-again-identifying-risks-before-the-2020-elections/>.

² ISS, « Burundi : Vers une alternance dans la continuité ? », *Rapport sur l'Afrique centrale 16*, avril 2020.

³ « Burundi : contre les sceptiques, le président Pierre Nkurunziza réaffirme ne pas être candidat en 2020 », *Jeune Afrique*, 21 décembre 2019.

⁴ NIKIZA, E., et KABURAHE, A., « Opinion – Le candidat “mystère” », *Iwacu*, 23 janvier 2020.

⁵ ISS, *op. cit.*, p.15.

⁶ Voir loi no 1/06 du 10 mars 2020 portant Instauration et Octroi du Statut de Guide Suprême du Patriotisme au Burundi au Président Pierre Nkurunziza. Ladite loi est disponible sur https://www.assemblee.bi/IMG/pdf/n%C2%B0_6_10_mars_2020.pdf, site visité le 25 novembre 2020.

⁷ *Ibidem*, article 2.

patriotisme célébrée un jour du mois de juillet⁸ – curieusement le mois habituel de la célébration de la fête de l'indépendance, principale fête politique de l'année.

2.2. Élections de 2020 : quand du jamais vu flirte avec du déjà vu

Les élections de 2020 présentent au moins trois particularités intéressantes. Outre le fait que le président sortant ne s'est pas représenté, les autorités burundaises ont réussi, en parfaite cohérence avec la rhétorique souverainiste/nationaliste en vogue depuis la crise de 2015, à organiser des élections exclusivement financées par des fonds mobilisés à l'interne, certes à travers des méthodes décriées par des organisations de défense des droits de la personne humaine telles que Human Rights Watch et l'International Crisis Group.⁹ Quoi qu'il en soit, ce pari gagné relève d'un exploit, tant les élections antérieures n'avaient été rendues possibles que par la « générosité » de partenaires étrangers, essentiellement occidentaux, avec toutes les conditionnalités et les risques inhérents à cette dépendance. Enfin, les élections se sont tenues alors que la pandémie de COVID-19 faisait rage à l'échelle planétaire, rendant quasiment impossible toute observation indépendante étrangère.

En ce qui concerne l'aspect « déjà vu », à l'instar des trois dernières consultations électorales, le suspens quant à l'identité du parti qui allait sortir gagnant était presque inexistant. Le CNDD-FDD partait, en réalité, en position largement favorable. Disposant non seulement de structures fonctionnelles et hyperactives sur tout le territoire burundais,¹⁰ mais aussi, et surtout, d'un réseau d'administratifs qui lui est complètement acquis, d'une commission électorale dont les accointances avec lui relèvent d'un secret de polichinelle et d'une Cour constitutionnelle dont la loyauté ne lui a jamais fait défaut,¹¹ le CNDD-FDD était à l'abri de la surprise. Dans cette configuration, la seule grande inconnue était finalement les noms des personnes sur qui le parti allait jeter son dévolu. C'est dans ce contexte que, pour les présidentielles, tous les regards étaient rivés vers le Boulevard des Nations unies, siège de la permanence du CNDD-FDD, si bien qu'il était quasiment certain que le candidat du CNDD-FDD allait devenir le prochain président de la République¹².

⁸ *Ibidem*, article 3.

⁹ Voir par exemple : ICG, « A First Step toward Reform: Ending Burundi's Forced Contribution System », *Briefing n° 153*, Bruxelles/Nairobi, 8 avril 2020 ; HRW, « 'We Let Our Children Go Hungry to Pay'. Abuses Related to the 2020 Election Levy in Burundi », décembre 2019. Le rapport de HRW est disponible sur : https://www.hrw.org/sites/default/files/report_pdf/burundi1219_web_0.pdf, consulté le 28 octobre 2020.

¹⁰ NDAYIRAGIJE, R., « Burundi », In Reyntjens, F. (éd.), *Chroniques politiques de l'Afrique des Grands Lacs 2019*, Antwerpen, University Press Antwerp, 2020, p. 16.

¹¹ ISS, *op. cit.*, p. 8.

¹² PROCOLAM, M., « Présidentielle au Burundi : Le plus important, ce ne sont pas les élections, mais ce qu'il va se passer ensuite », *Jeune Afrique*, 20 mai 2020. Il suffit aussi de

2.3. Désignation des candidats présidents : compétition versus plébiscite

2.3.1. CNDD-FDD : une compétition interne loin des radars ?

Fidèle à sa légendaire culture du secret, le CNDD-FDD aura préservé jusqu'au bout le suspense quant à la personne que le parti allait présenter comme candidat à l'élection présidentielle. Entre-temps, la machine à rumeur tournait à plein régime, au point que certains y voyaient la preuve qu'il ne fallait peut-être pas tourner la page Nkurunziza de sitôt.

La nature ayant horreur du vide, des spéculations, les unes plus fantaisistes que les autres dominaient les discussions. Cependant, quelques noms revenaient sans cesse, dont celui de l'épouse de Nkurunziza, Denise Bucumi.¹³ Une telle candidature était, néanmoins, invraisemblable. Non seulement Denise Bucumi Nkurunziza n'est pas encartée au CNDD-FDD, mais, par ailleurs, il semblait improbable que Nkurunziza puisse l'imposer à ses généraux qui ont l'habitude d'évaluer la légitimité de tout militant du CNDD-FDD de manière générale et, a fortiori, de tout prétendant à la fonction présidentielle à l'aune des galons gagnés sur le champ de bataille¹⁴. Finalement, c'est le congrès du 26 janvier 2020 qui a mis fin aux spéculations. Après une croisade religieuse de trois jours, la candidature du général à la retraite Évariste Ndayishimiye est sortie du chapeau.

Le choix de Ndayishimiye n'était pas surprenant pour qui connaît l'histoire du CNDD-FDD. Commandant « légendaire » du temps du maquis, c'est l'homme derrière le combat d'Ibuga, en province Makamba, considéré comme l'une des batailles qui auraient convaincu les plus durs du régime militaire de l'époque que le CNDD-FDD était un mouvement armé à prendre très au sérieux.¹⁵ Il est aussi connu pour avoir été le porte-parole du Conseil National des Patriotes, CNP, l'organe qui a pris les choses en main après la destitution de Ndayikengurukiye. En sa qualité de président du CNP à l'issue du congrès du 17 au 26 janvier 2002¹⁶ et président du troisième congrès du parti tenu à Gitega du 7 au 8 août 2004, il a joué un rôle central dans la conversion du CNDD-FDD d'un groupe politico-militaire en un parti politique clas-

voir le nombre de lettres de félicitations qui lui ont été envoyées par d'autres partis au pouvoir en Afrique, les organisations de la société civile burundaise, les autres partis politiques et surtout les rencontres avec les diplomates accrédités à Bujumbura, pour se rendre compte que la désignation du candidat du CNDD-FDD ressemblait presque à l'intronisation.

¹³ ISS, *op. cit.*, p. 5.

¹⁴ *Idem*, p. 5.

¹⁵ BURIHABWA NTAGAHORAZO, Z., *Continuity and contingency: The CNDD-FDD and its transformation from rebel movement to governing political party in Burundi*, Thèse de doctorat, Université d'Anvers, 2017, p. 229.

¹⁶ *Ibidem*, p. 250.

sique.¹⁷

L'ascension d'Évariste Ndayishimiye – présenté à la fois comme un homme de dialogue¹⁸ et un homme du sérail par la plupart des médias¹⁹ – au sein du CNDD-FDD n'a pas été fulgurante au début de l'exercice du pouvoir par le parti, comme aurait pu le prédire le rôle central qu'il a joué pendant le maquis. Par exemple, son expérience gouvernementale fut de courte durée puisqu'il s'est contenté ensuite d'un poste plutôt moins juteux, celui de chef de cabinet chargé des questions militaires, jusqu'en avril 2014. Alors que la fronde contre le troisième mandat de Pierre Nkurunziza battait son plein, il fait les frais d'une recomposition voulue par Nkurunziza pour concilier deux camps opposés au sein du puissant cercle des généraux du CNDD-FDD : Adolphe Nshimirimana et Alain-Guillaume Bunyoni d'une part et, d'autre part, treize autres généraux qui s'estimaient marginalisés au profit des premiers.²⁰ C'est ainsi qu'il a hérité de la direction d'une société sans réel enjeu financier, la Société Burundaise de Gestion des Entrepôts et Assistance des Avions en Escale (SOBUGEA). Sa relative traversée du désert prendra fin à l'occasion de la redistribution des cartes intervenue à la suite du coup d'État manqué du 13 mai 2015. Au début du troisième mandat de Nkurunziza, il hérite d'un poste plutôt prestigieux de chef du cabinet civil du président de la République. C'est ce court passage à la présidence qui deviendra déterminant pour la suite de sa carrière. Un an plus tard, il est nommé secrétaire général du CNDD-FDD.

À ce titre, face à Nkurunziza devenu visiblement méfiant et n'effectuant plus de missions à l'étranger depuis la tentative de putsch raté – la phase exécutoire du putsch fut lancée alors que Nkurunziza était en mission en Tanzanie –, Ndayishimiye était devenu l'émissaire de Nkurunziza auprès de certains chefs d'État.²¹ Pour affiner sa stature d'homme d'État et de réseaux, il s'était adonné à une intense activité diplomatique pour le compte du parti au pouvoir.²² Sur le plan interne, Ndayishimiye, profitant de sa fonction de secrétaire général du parti au pouvoir, sillonnait toutes les provinces, rencontrant les cadres locaux du parti et distribuant des aides aux personnes

¹⁷ *Ibidem*, p.250.

¹⁸ <https://www.dw.com/fr/au-burundi-Évariste-ndayishimiye-inspire-espoirs-et-regrets/a-52166985>, visité le 26 décembre 2020.

¹⁹ <http://www.slateafrique.com/1040409/burundi-ndayishimiye-un-homme-du-serail-plus-ouvert-que-son-mentor>, visité le 28 juillet 2020.

²⁰ <http://www.girijambo.info/2016/09/05/partie-3-comment-les-officiers-generaux-ex-fdd-et-le-snr-sont-entres-dans-la-danse-du-3eme-mandat-les-cartes-sous-tables/>, visité le 30 juillet 2020.

²¹ Voir par exemple <https://twitter.com/CnddFdd/status/1065592609417117696>, visité le 25 juillet 2020.

²² Voir par exemple <https://twitter.com/CnddFdd/status/1030794640713281536>, visité le 25 juillet 2020.

dans le besoin²³. Parallèlement à cela, son épouse Angeline Ndayubaha avait lancé et dirigeait une organisation de femmes ex-combattantes et de femmes d'ex-combattants, l'association Femmes Intwari.

Bien que tout semble indiquer que Nkurunziza avait préparé Ndayishimiye à lui succéder²⁴, certaines sources insinuent qu'il l'aurait choisi malgré lui.²⁵ Il semblerait que Nkurunziza lui aurait préféré Pascal Nyabenda, alors président de l'Assemblée nationale.²⁶ Cependant, le plan de Nkurunziza d'adouber Nyabenda se serait heurté à la ferme opposition du cercle des généraux.²⁷ Outre le fait étonnant qu'il ne s'est pas retrouvé sur la liste des députés, la suite des événements conforte l'hypothèse d'une histoire de rivalité entre Ndayishimiye et Nyabenda. En effet, alors que, pendant toute la campagne, Nkurunziza s'est montré élogieux à l'endroit de Nyabenda, l'homme providentiel du parti au cours de la crise de 2015²⁸, c'est curieusement un Nyabenda marginalisé et honni qui se présentera aux élections sénatoriales. Il a dû s'incliner devant un candidat du CNL aux élections sénatoriales à Bubanza, la province dont il avait été gouverneur de février 2006 à octobre 2010. Un fait d'autant plus étonnant que le parti CNDD-FDD disposait d'une majorité confortable au sein du collège électoral.

Pour conclure, l'existence d'une concurrence entre Ndayishimiye et Nyabenda ne veut pas dire que le premier a été imposé à Nkurunziza contre son gré. Fin stratège qu'il était et connaissant mieux que quiconque les dynamiques internes du CNDD-FDD, il aurait eu plusieurs cordes à son arc, soit une option idéale (Nyabenda) et une option alternative (Ndayishimiye).²⁹

2.3.2. *Autres candidats : plus de plébiscite que de compétition*

Pour ce qui est des partis politiques de l'opposition, peu de surprises furent au rendez-vous. Le Congrès national pour la liberté (CNL), parti nouvellement créé par Agathon Rwaswa sur les ruines de la coalition indépendante

²³ <https://twitter.com/ambrusburundi/status/1049972980082765828>, visité le 25 juillet 2020.

²⁴ Sa désignation comme secrétaire général du parti alors qu'il était général de l'armée ne ressemble pas à une ascension de carrière telle qu'on l'attend. Par ailleurs, les missions que Nkurunziza lui a confiées, à certaines occasions, auprès de ses homologues sont autant d'indices qui montrent que Nkurunziza voulait lui renvoyer l'ascenseur après qu'il se soit éclipsé au profit de Nkurunziza, alors que beaucoup voyaient en lui le successeur de Ndayikengurukiye quand ce dernier fut évincé de la direction du mouvement (voir à ce sujet BURIHABWA NTAGAHORAZO, Z., *op. cit.*, p. 239).

²⁵ ISS, *op. cit.*, p. 5.

²⁶ ISS, *op. cit.*, p. 5.

²⁷ BELAUD, C., « Évariste Ndayishimiye, Burundi President-elect Facing Tightrope Act », 17 mai 2020, disponible sur <https://www.barrons.com/news/hand-picked-successor-walks-tightrope-in-burundi-poll-01589769905>, visité le 18 novembre 2020.

²⁸ <https://www.youtube.com/watch?v=nX15ygTajlQ>, visité le 28 août 2020.

²⁹ Entretien privé avec un ancien ministre du dernier Gouvernement de Nkurunziza, 19 avril 2020.

Amizero y'abarundi, a présenté Rwaswa lui-même. Le Front pour la démocratie au Burundi (Frodebu), quant à lui, a préféré aligner Léonce Ngendakumana après un processus de compétition interne entre lui et Nahimana Pierre Claver, l'actuel président du parti. Comme à son habitude, l'Union pour le progrès national (Uprona), l'ancien parti-État, a présenté le premier vice-président en fonction, Gaston Sindimwo. Le FNL a présenté son président, Jacques Bigirimana. Un autre candidat de taille, du moins sur le papier, était Domitien Ndayizeye, ancien animateur de la transition de 2001 à 2005 en qualité de vice-président (novembre 2001- avril 2003) et président de la République (mai 2003-août 2005). Ndayizeye a été présenté par une coalition de petits partis politiques dénommée Kira Burundi. Le candidat inattendu – sa candidature n'a finalement pas duré – était Anicet Niyonkuru, l'un des anciens leaders politiques du Conseil National pour la Restauration de l'accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi (CNARED) rentré d'exil à quelques mois des élections. Jérémie Ngendakumana, ancien président du CNDD-FDD (de février 2007 à mars 2015) avait tenté de rentrer pour se présenter, mais l'ambassade du Burundi en Ouganda lui a dénié un laissez-passer qui lui aurait permis d'entrer légalement au Burundi.³⁰ Il semblerait que c'est à lui que la coalition Kira Burundi voulait initialement faire appel³¹, probablement pour mettre à profit sa connaissance intime de la machine CNDD-FDD.

2.4. Performances électorales, mise en contexte et leçons à tirer

A priori, au regard de la stature et de l'expérience politique des candidats en lice – un ancien président de la République, un ancien président de l'Assemblée nationale, un premier vice-président de la République en fonction, un secrétaire général d'un parti au pouvoir, et un ancien chef rebelle et premier vice-président du Parlement en fonction –, tous les ingrédients étaient réunis pour obtenir théoriquement un scrutin serré. Pourtant, la candidature simultanée aux élections législatives de certains des candidats aux élections présidentielles en dit long sur l'auto-évaluation de ceux-ci quant à leurs chances de remporter la présidence. Le tableau ci-dessous présente les candidats à la présidence et leurs performances électorales.

³⁰ MANIRAKIZA, F., « Jérémie Ngendakumana, persona non grata au Burundi ? », *Iwacu*, 24 février 2020.

³¹ MISAGO, J., « Élections 2020 : un candidat potentiel de la coalition Kira-Burundi empêché de rentrer ? », *Iwacu*, 25 février 2020.

Tableau : Scores obtenus par les différents candidats à la présidence

Candidats	Casquette politique	Suffrages obtenus en valeur absolue	Scores obtenus en %
Évariste Ndayishimiye	CNDD-FDD	3 082 210	68,7
Agathon Rwasa	CNL	1 084 788	24,18
Gaston Sindimwo	UPRONA	73 353	1,63
Domitien Ndayizeye	KIRA BURUNDI	24 470	0,54
Léonce Ngendakumana	FRODEBU	21 232	0,47
Dieudonné Nahimana	INDÉPENDANT	18 709	0,41
Francis Rohero	INDÉPENDANT	6 942	0,19

Source : Arrêt RCCB n° 387 du 4 juin 2020

En ce qui concerne les élections législatives, le CNDD-FDD a raflé la mise en remportant 86 sièges sur les 123 prévus, suivi par le CNL avec 32 sièges et l'Uprona avec 2 sièges.³² Trois Batwa cooptés complètent la liste. Le Sénat n'a pas non plus échappé à l'escarcelle du CNDD-FDD puisque seulement deux sièges à Bubanza et Bururi ont été concédés au CNL et à l'Uprona. Une fois encore, le CNL et l'Uprona n'ont pas gagné parce qu'ils disposaient de la majorité des membres des collèges électoraux. Dans le cas de Bubanza, cette victoire découle de dynamiques internes au CNDD-FDD : le parti, ou plutôt son leadership, avait probablement des comptes à régler avec Nyabenda Pascal, ancien président du CNDD-FDD et président de l'Assemblée nationale. Par ailleurs, il est fort possible que le siège concédé à l'Uprona soit le résultat des stratagèmes destinés à marginaliser le CNL, parti arrivé en tête à Bururi. En contrepartie du siège de sénateur à Bururi, l'Uprona a aidé le CNDD-FDD pour faire en sorte qu'aucun des administrateurs des trois communes de Bujumbura mairie ne soit du CNL, bien que ce dernier était numériquement majoritaire.

La victoire écrasante du CNDD-FDD à tous les niveaux mérite cependant d'être mise en perspective. S'il est vrai que le CNDD-FDD doit sa victoire essentiellement à une savante stratégie consistant à quadriller chaque colline du Burundi à travers ses fameux « Inama nshingiro », c'est-à-dire cellule de

³² Voir Cour constitutionnelle, Arrêt RCCB 388 du 4 juin 2020, Bujumbura, p. 13. Arrêt disponible sur : https://medialibrary.uantwerpen.be/oldcontent/container49546/files/Burundi/Constitution/RCCB388.pdf?_ga=2.182391847.1436336936.1611930242-1958893439.1575965417.

base et groupes de front (des cellules du parti dans toutes les structures politiques, administratives, paraétatiques), il est aussi évident qu'il a bénéficié d'un concours coordonné et déterminant des institutions de défense et de sécurité, du système judiciaire, de la CENI et de l'administration. Par exemple, pendant toute la campagne, une très grande pression a été exercée sur les candidats de l'opposition – plus particulièrement du CNL – qui étaient visés par des violences gouvernementales, des intimidations et des exécutions extrajudiciaires.³³ Contrairement à l'Ouganda, pays membre de la Communauté de l'Afrique de l'Est au même titre que le Burundi, le Burundi n'avait imposé aucune restriction liée à la COVID-19 – faisant ainsi préjuger de la bonne volonté du Gouvernement burundais à organiser des élections véritablement pluralistes. Pourtant, la veille et le jour des élections, une campagne de rafles dirigée contre les observateurs du CNL a été lancée dans plusieurs localités. Plus de deux cents observateurs du CNL auraient été arrêtés.³⁴ De même, visiblement dans le but de déstabiliser ce parti, certains des candidats aux élections législatives se sont vus retirés des listes électorales sur demande du parquet.³⁵

Une autre surprise aura été l'entorse aux règles de listes bloquées³⁶, finalement corrigée par la Cour constitutionnelle. Toutes ces irrégularités semblent avoir été préméditées. Le financement des élections par des fonds internes serait en fait une stratégie savamment pensée pour minimiser l'exigence d'un scrutin équitable.³⁷ La pandémie de COVID-19 semble aussi avoir joué un rôle déterminant : alors que le pays ne traitait pas la pandémie comme un problème et n'avait jusque-là arrêté aucune mesure préventive, le Gouvernement a, dans une note verbale « rappelé » à la Communauté de l'Afrique de l'Est qui avait exprimé l'intention de déployer une mission indépendante d'observation, qu'une mesure de confinement obligatoire de quatorze jours s'imposait à ses observateurs.³⁸ Ironiquement, s'ils avaient été déployés le jour de la notification de la directive, ils n'auraient été opérationnels que trois jours après les élections. Ce faisant, le pouvoir burundais aura trouvé une excuse légitime pour organiser des élections à huis clos.

La CENI n'est pas non plus étrangère aux performances exceptionnelles du CNDD-FDD. Dans le meilleur des cas, la CENI manquait de capacités pour gérer le processus électoral ; dans le pire des cas, elle a utilisé son pouvoir pour rendre le processus moins transparent. Par exemple, un voile de

³³ NANTULYA, P., *Post-Nkurunziza Burundi: The rise of Generals*, Africa Center for Strategic Studies, June 22, 2020, p. 1.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ CDH, *op. cit.*, p. 8.

³⁶ KABURAHE, A., « La CENI contre la Constitution ? », *Iwacu*, 27 mai 2020.

³⁷ NANTULYA, P., *op. cit.*, p. 1.

³⁸ <https://www.hrw.org/fr/news/2020/05/14/un-orage-se-prepare-au-burundi>, site consulté le 18 septembre 2020.

mystère persiste quant aux raisons pour lesquelles le dépouillement à Bujumbura, circonscription plutôt moins favorable au CNDD-FDD, a pris plus de temps qu'ailleurs. Dans les provinces aussi, les résultats n'ont parfois pas été communiqués progressivement aux partis politiques, bureau de vote par bureau de vote, faisant planer le doute quant à la fiabilité des résultats proclamés.

C'est dans ce contexte que les résultats des élections ont été contestés par le CNL. Dans sa requête adressée à la Cour constitutionnelle, Agathon Rwasa a fustigé « plusieurs graves irrégularités dues essentiellement au manque de liberté des électeurs, au manque d'impartialité et d'indépendance de la CENI et de ses démembrements, au bourrage des urnes et aux votes répétitifs généralisés »³⁹. Certaines de ces irrégularités ont aussi été relevées par la mission d'observation de la Conférence Épiscopale du Burundi (CEB), mais la Cour constitutionnelle les a balayées d'un revers de la main.

En réalité, la contestation des résultats n'était pas aisée : les résultats provisoires proclamés par la CENI – la base principale sur laquelle toute contestation devrait être fondée – étaient « un brouillon ». Ces résultats provisoires seront d'ailleurs retirés du site de la CENI en date du 29 mai 2020 et déclarés comme ne faisant pas foi, et ce après le délai réglementaire de saisine de la Cour constitutionnelle. Le motif de retrait de ces résultats était qu'ils « ne pouvaient être publiés parce qu'ils n'avaient pas été contrôlés, n'avaient pas été visés par les membres du bureau de la CENI »⁴⁰, un argument peu convaincant, car ce sont ces mêmes résultats qui avaient été communiqués aux candidats et aux autres partenaires du processus électoral par Pierre Claver Kazihise, président de la CENI, au cours de la séance de proclamation provisoire des résultats à laquelle ont participé les grands ténors de la classe politique burundaise, les concurrents aux élections, et les diplomates accrédités à Bujumbura.

Les élections de 2020 auront mis en évidence deux réalités. D'une part, les Burundais dans leur majorité font confiance – il n'est pas clair si c'est par pragmatisme, résignation ou conviction – aux partis politiques associés à la lutte armée, le CNDD-FDD et le CNL. À eux seuls, ils mobilisent 92,9 % de votes exprimés. D'autre part, la perte de vitesse des partis traditionnels, l'Uprona et le Frodebu, semble confirmer une reconfiguration – déjà prévisible depuis les élections de 2010 – du paysage politique burundais. Si le parti Uprona a pu tirer son épingle du jeu avec un député élu en mairie de Bujumbura et un autre coopté à Muramvya, ainsi qu'un siège de sénateur à Bururi, il est

³⁹ <https://www.dw.com/fr/pr%C3%A9sidentielle-au-burundi-agathon-rwasa-d%C3%A9nonces-des-irr%C3%A9gularit%C3%A9s/a-53529501>, site consulté le 18 septembre 2020.

⁴⁰ CROS, M.-F., « Burundi : la Commission électorale retire ses résultats, trop peu crédibles », *La Libre Afrique*, 29 mai 2020.

évident que – moins d'un miracle – la dynamique d'extinction est irréversible. La troisième leçon est que le dédoublement des partis politiques de l'opposition, stratégie utilisée par le régime CNDD-FDD depuis qu'il est en place, semble ne pas fonctionner. La résilience de la mouvance de Rwasa, et ce en dépit de toutes les tracasseries et violences vécues au quotidien, et les piètres performances des partis dits 'nyakuri', traduisent la capacité des burundais à distinguer la copie de l'originale et leur attachement à un système politique multipolaire.

2.5. Période postélectorale et mise en place des nouveaux animateurs des institutions

Avec la victoire du candidat du CNDD-FDD porté à bout de bras par Pierre Nkurunziza, le président sortant, tout semblait promettre une transition sans heurts. Les Burundais se préparaient, en effet, à vivre, pour la première fois de leur histoire, l'expérience d'un transfert de pouvoir civilisé d'un président élu sortant à un président élu entrant. Cependant, le destin en a décidé autrement : le président sortant, Pierre Nkurunziza, est décédé le 8 juin, soit quatre jours après la confirmation par la Cour constitutionnelle de l'élection de son successeur.

Son décès a soulevé une question fondamentale : celle de la transition durant la période entre ce décès et la date d'entrée en fonction du nouveau président élu.⁴¹ Deux opinions s'opposaient : l'une estimant que le président du Parlement devait assurer l'intérim⁴² et l'autre penchant plutôt pour avancer la prestation de serment du président élu.

Pour trancher la question, le Gouvernement a demandé à la Cour constitutionnelle (1) de constater la vacance du poste de président de la République, et (2) d'indiquer les modalités de pourvoi de ce poste.⁴³ Finalement, constatant que « la volonté du constituant était de combler le vide du pouvoir entre la mort du président en exercice et l'entrée en fonction du président de la République élu... et que l'intérimaire n'est pas désigné pour terminer le mandat en cours, mais pour organiser les élections d'un nouveau président... », ⁴⁴ la Cour a jugé que « l'intérim n'est pas nécessaire » et a ordonné de procéder le

⁴¹ <https://www.dw.com/fr/lincertitude-au-burundi-apr%C3%A8s-la-mort-de-pierre-nkurunziza/a-53779321>, consulté le 18 septembre 2020.

⁴² https://www.lepoint.fr/monde/stupeur-et-inquietude-au-burundi-apres-la-mort-du-president-nkurunziza-10-06-2020-2379315_24.php#, consulté le 19 septembre 2020.

⁴³ https://medialibrary.uantwerpen.be/oldcontent/container49546/files/Burundi/Constitution/RCCB393.pdf?_ga=2.62644844.1169453464.1610118895-1915035927.1570630940, consulté le 14 décembre 2020.

⁴⁴ Cour constitutionnelle, *Arrêt RCCB 393 du 12 juin 2020*, p.3. Arrêt disponible : https://medialibrary.uantwerpen.be/oldcontent/container49546/files/Burundi/Constitution/RCCB393.pdf?_ga=2.121966987.1436336936.1611930242-1958893439.1575965417, visité le 28 décembre 2020.

plus rapidement possible à la prestation de serment du président élu, Évariste Ndayishimiye.⁴⁵ Ce qui fut fait le 18 juin 2020.

Les premières décisions de Ndayishimiye, notamment les premières nominations, ont prouvé à quel point le nouveau président entendait marcher dans les pas de son prédécesseur.⁴⁶ La primature, un poste qui n'avait pas existé depuis plus de 20 ans et une innovation introduite par la Constitution du 7 juin 2018, est revenue à un homme du sérail et d'expérience, Alain-Guillaume Bunyoni, le général le plus gradé du Burundi au moment de la nomination.

Alain-Guillaume Bunyoni est un acteur majeur du Burundi post-Arusha. Deux fois ministre de la Sécurité publique, il a aussi été, tour à tour, chef du cabinet civil du président de la République, directeur général de la police nationale et secrétaire permanent du Conseil national de sécurité. À travers cette nomination, outre que le président aurait voulu s'entourer d'un homme de poigne et d'expérience, une certaine opinion pense que le président n'avait pas beaucoup de choix. Il semble que c'était là le prix de l'unité du parti après le décès de Nkurunziza, qui était le véritable trait d'union entre les différents courants du parti et le régulateur des ambitions des uns et des autres.⁴⁷

Quant à la vice-présidence, elle a été confiée à Prosper Bazombanza, ancien premier vice-président de la République de février 2014 à août 2015 et gouverneur de la province de Mwaro entre juin 2002 et septembre 2005. Au moment de sa nomination, il était, depuis décembre 2017, le secrétaire général de l'Agence de Régulation et de Contrôle des Assurances (ARCA).

Le Gouvernement mis en place le 28 juin 2020 diffère fondamentalement des gouvernements précédents sur plusieurs critères. Il se démarque, entre autres, par son caractère restreint. Alors que le Gouvernement précédent comptait 21 membres, le Gouvernement Bunyoni comprend 15 membres.

En termes d'équilibre régional/provincial, à l'exception de la province de Karuzi, le bastion du CNDD-FDD qui a eu droit à deux portefeuilles (l'Éducation et les Affaires étrangères), les autres provinces ont chacune un ministre.

Enfin, s'il est vrai que le parti arrivé second aux dernières élections n'a pas été associé à l'exécutif, le Gouvernement reste globalement inclusif dans la mesure où un tiers des membres est composé d'individus qui ne sont pas officiellement associés au CNDD-FDD : deux membres de la société civile, deux magistrats de carrière et un président d'un petit parti politique, PIE-BU. L'histoire retiendra par ailleurs que c'est sous la présidence d'Évariste Ndayishimiye qu'une personnalité de l'ethnie Twa, une femme de surcroît, Imelde Sabushimike, obtient pour la première fois la gestion d'un portefeuille ministériel.

⁴⁵ *Ibidem*, p. 4.

⁴⁶ IDHB, *Mainmise sur l'avenir du Burundi*, décembre 2020, p. 20.

⁴⁷ *Ibidem*, p. 21.

On note également que le duo Ndayishimiye-Bunyoni a reconduit cinq ministres du dernier Gouvernement Nkurunziza : Deo Guide Rurema (Agriculture), Thadée Ndikumana (Santé), Domitien Ndiokubwayo (Finances), Gaspard Banyinkimbona (Éducation nationale) et Ezéchiel Nibigira (Affaires est-africaines & Jeunesse). Au niveau de la stratégie, le couple de l'exécutif a aussi reproduit la pratique initiée par Nkurunziza au plus fort de la crise de 2015, consistant à confier le ministère de la Défense à un civil, membre ou proche du CNDD-FDD.

S'agissant de l'administration provinciale, sur les dix-huit provinces, cinq ont été confiées à des militaires et policiers, dont deux appartenaient à l'ancienne Force de défense nationale (FDN). Il s'agit des provinces de Bujumbura mairie, Kayanza, Bururi, Cibitoke et Mwaro. Ceci semble répondre à une double logique : une logique de préservation du régime et une logique sécuritaire. Les provinces ayant été confiées à des hommes en uniforme sont soit des provinces frontalières avec le Rwanda et/ou la RDC – des provinces ayant, dans un passé récent, été les cibles de groupes armés – soit des provinces dans lesquelles le parti au pouvoir a été battu (Bujumbura mairie et Bururi) ou a eu de la peine à s'imposer (Mwaro).

Au-delà de ces calculs stratégiques, la nomination de militaires à des postes à responsabilités risque de devenir la nouvelle norme. Non seulement les officiers issus du CNDD-FDD commencent à se rapprocher inexorablement de la retraite, avec la misère qui l'accompagne dans le contexte burundais où l'allocation de pension n'est pas indexée au coût réel de la vie, mais la plupart des officiers de la première heure du CNDD-FDD ont également acquis des grades élevés dans les corps de défense et de sécurité. Ceci a accru le nombre de prétendants aux postes stratégiques dans ces corps, alors que l'offre ne peut suivre le même rythme. Pour éviter un mécontentement qui risquerait d'entamer la cohésion interne, il ne lui reste que l'option de les caser dans des postes politiques.

En ce qui concerne le pouvoir législatif, la présidence de la chambre basse du Parlement a été confiée à Gélase Ndabirabe, ancien officier du CNDD-FDD et un parlementaire à la grande longévité. Il a été sénateur (2010-2015) et député (2015-2020) élu en province Kayanza, dans le nord du pays. La direction du Sénat est assurée par Emmanuel Sinzohagera, ancien membre de la direction nationale du parti et sénateur élu en province de Bujumbura rural.

Que ce soit à la chambre basse comme à la chambre haute du Parlement, il est intéressant de noter que la deuxième force du Parlement, le CNL de Rwaswa, n'a pas été représentée. Cette situation serait due à l'intransigeance de son leader ; Rwaswa aurait voulu représenter lui-même son parti au bureau de l'Assemblée nationale, alors que le CNDD-FDD exigeait que ce soit une femme tutsie⁴⁸. Ce bras de fer a finalement profité à l'Uprona qui a obtenu un

⁴⁸ MISAGO, J., « Élection du bureau de l'Assemblée nationale : la 2e force politique du pays

poste de deuxième vice-président du Parlement, en la personne de son président, Abel Gashatsi.

Les débuts du pouvoir de Ndayishimiye sont aussi caractérisés par un certain renouvellement de la classe dirigeante. Les anciennes figures emblématiques du parti qui avaient occupé une place de premier rang depuis un certain temps se sont vues reléguées au second plan au profit de personnes moins connues, mais qui disposent d'une assise locale évidente pour résider sur les collines/villages du fin fond du pays. Par exemple, les personnalités telles que Bénigne Rurahinda (épouse de feu Adolphe Nshimirimana), Jérémie Kekenwa, Gabriel Ntisezerana, Mo-Mamo Karerwa, le très redouté Jean Baptiste Nzigamasabo (surnomé Gihaha), Alexis Barekebavuge, Mwidogo Persille, la plupart des gouverneurs sortants, les dirigeants du parti aux niveaux provincial et national, la plupart des responsables provinciaux du parti et la plupart des ministres ne se retrouvent pas parmi les députés et sénateurs.

L'entourage immédiat de Ndayishimiye est quant à lui composé essentiellement des figures des derniers gouvernements Nkurunziza, par exemple l'ancienne ministre de la Justice qui est devenue son chef de cabinet adjoint, l'ancien ministre de l'Intérieur et l'ancienne ministre de la Jeunesse, respectivement chef de bureau chargé des questions juridiques et de gouvernance et du bureau politique et socioculturel. Par ailleurs, d'autres membres de la garde rapprochée de Nkurunziza ont été maintenus, jusqu'à l'heure où nous écrivons ces lignes, à leurs fonctions. Tel est le cas pour Gabriel Nizigama, le chef de cabinet civil, Willy Nyamitwe, le porte-parole du président et son adjoint, ainsi que le chef du protocole d'État.

2.6. Gouvernance : le style Ndayishimiye et ses priorités

2.6.3. L'homme et son discours : une ambiguïté stratégique

Ndayishimiye a, en réalité, hérité d'un pays profondément polarisé à l'interne et marginalisé à l'échelle régionale et internationale.⁴⁹ Cependant, lors de sa désignation par le congrès du CNDD-FDD le 26 janvier 2020, il parlait avec un a priori plutôt favorable étant donné que la plupart des analystes le présentaient comme le plus modéré du parti.⁵⁰ La prudence restait néanmoins de mise ; on s'imaginait qu'il s'emploierait à renforcer l'hégémonie du

écartée », *Iwacu*, 17 août 2020.

⁴⁹ GUICHAOUA, A., « Nkurunziza left a troubling legacy: Burundi's new leader has much to mend », *The Conversation*, 18 juin 2020. Disponible sur : <https://theconversation.com/nkurunziza-left-a-troubling-legacy-burundis-new-leader-has-much-to-mend-140972>, consulté le 20 juin 2020.

⁵⁰ <https://www.voaafrique.com/a/Évariste-ndayishimiye-le-nouveau-visage-du-r%C3%A9gime-burundais/5261653.html>, visité le 30 mars 2020.

CNDD-FDD.⁵¹

Le capital sympathie qui lui a été crédité, surtout par la société civile⁵², n'était pas forcément à son avantage. Le revers de la médaille étant le risque de l'exposer à la méfiance de certains de ses partenaires au sein du système. Tout le combat de Ndayishimiye, on le comprenait à travers les ambiguïtés de son discours d'investiture, était de confirmer son profil d'homme de dialogue, tout en rassurant la principale base de soutien du régime, c'est-à-dire la puissante ligue des jeunes et l'appareil sécuritaire de l'État, dont certains membres parmi les plus en vue sont régulièrement épinglés par les rapports des organisations de défense des droits de l'homme. Dans cet exercice pour le moins compliqué, l'on sentait d'un côté un président qui avait à cœur de rassurer les exilés et les réfugiés qu'il invitait à regagner le pays pour le reconstruire et qui souhaitait promouvoir une culture des droits de l'homme et de dialogue permanent – promettant au passage un État qui se soucie de ses enfants tel un père de famille.⁵³ Mais d'un autre côté, il se métamorphosait, stigmatisant les marionnettes des pouvoirs étrangers, les « *ibito bitabwa iwabo* », pour reprendre sa propre formule, c'est-à-dire les enfants prodiges que la famille se doit malgré tout d'accepter.⁵⁴ Le discours de Ndayishimiye a, semble-t-il, rassuré certains réfugiés en Tanzanie et au Rwanda.⁵⁵ Dès le 26 juillet 2020, soit quelques jours après son investiture, des centaines de réfugiés du camp de Mahama, au Rwanda, adressaient une pétition au président burundais afin qu'il facilite leur retour au pays.⁵⁶

2.6.4. Rupture et continuité

Afin de joindre le geste à la parole, aussitôt élu, Ndayishimiye a initié une série de consultations avec les leaders politiques – il avait promis dans son discours d'investiture que le travail et le dialogue permanent iraient toujours de pair. En recevant les anciens présidents, Domitien Ndayizeye et Sylvestre Ntibantunganya⁵⁷, il a dévoilé une image à laquelle les Burundais n'avaient

⁵¹ STUBBS, T., et ABBOTT, P., « Burundi elections: what's at stake and what to expect », *The Conversation*, 30 avril 2020.

⁵² Voir par exemple : <https://www.youtube.com/watch?v=d0wXMINh36s>, consulté le 30 décembre 2020.

⁵³ <https://www.youtube.com/watch?v=qxxlQ7h0uAI>, consulté le 18 décembre 2020.

⁵⁴ *Ibidem*.

⁵⁵ BULONZA, E., « “Nous avons fui le 3e mandat, la crise politique n'est pas là”, le message des réfugiés burundais à Évariste Ndayishimiye », *Le nouvel Afrik.com*, le 5 août 2020. Disponible sur <https://www.afrik.com/nous-avons-fui-le-3e-mandat-la-crise-politique-n-est-pas-la-le-message-des-refugies-burundais-a-Évariste-ndayishimiye>, consulté le 25 août 2020.

⁵⁶ KWIZERA, E., « Une lettre des réfugiés de Mahama implore la miséricorde du président Ndayishimiye ? », *Iwacu*, 4 août 2020. Disponible sur : <https://www.iwacu-burundi.org/une-lettre-des-refugies-de-mahama-implore-la-misericorde-du-president-ndayishimiye/>, consulté le 8 août 2020.

⁵⁷ <https://twitter.com/NtareHouse/status/1287736625053794304>, consulté le 28 décembre

pas été habitués depuis de nombreuses années.

De même, le pays a renoué le dialogue avec l'Église catholique, avec laquelle les relations s'étaient progressivement distendues durant les années Nkurunziza. S'il y a un réel changement d'approche au niveau des relations entre le pouvoir politique et l'Église catholique, il y a aussi une certaine continuité en ce sens que la confusion entre religion et État, devenue prégnante depuis l'accession du CNDD-FDD au pouvoir⁵⁸, demeure intacte. Des croisades auxquelles participent tous les dignitaires se tiennent avec la régularité d'antan et Ndayishimiye fait le tour des différentes paroisses du pays pratiquement tous les dimanches.

Par ailleurs, la pratique des conférences publiques, durant lesquelles les journalistes et les citoyens ordinaires posent des questions au président de la République a été maintenue : en l'espace de six mois, Ndayishimiye s'est prêté à l'exercice à deux reprises déjà – les 25 septembre et 30 décembre 2020. Ces conférences publiques sont même plus formalisées : un département dédié aux émissions publiques est désormais prévu par le décret qui réorganise les services de la présidence.⁵⁹

Tandis que le Gouvernement précédent entretenait une logique de déni par rapport à la menace que représentait la pandémie de COVID-19, Ndayishimiye a mis en œuvre, dès les premiers jours de son mandat, une campagne dénommée « *Ndakira, sinanduzza kandi sinandura* », c'est-à-dire « Je guéris, je ne contamine personne et je suis à l'abri du virus ». Cette campagne incluait, entre autres stratégies, un dépistage massif, des soins gratuits et la fermeture des frontières terrestres, aériennes et maritimes. Cette stratégie face à la COVID-19 a visiblement fonctionné : elle aura permis de maîtriser la première vague de la pandémie et, ainsi, d'épargner les institutions hospitalières d'une pression qu'elles n'avaient pas les capacités matérielles de supporter.

Enfin, les premiers signaux envoyés par le président Ndayishimiye ne semblent pas laisser entrevoir une « démasculinisation » des postes stratégiques de responsabilité. En effet, la Cour constitutionnelle ne compte plus qu'une femme sur sept, la même situation est constatée au niveau des chefs de bureau à la primature (un sur sept seulement est une femme) et seul un bureau spécialisé sur 5 à la présidence a été confié à une femme. La prédominance de la gent masculine serait tout aussi nette au niveau des instances adminis-

2020.

⁵⁸ VANDEGINSTE, S., « Burundi », in MEHLER, A., MELBER, H., et VAN WALRAVEN (eds.), *Africa Yearbook*, Vol 13, 2016. Disponible sur http://dx.doi.org/10.1163/1872-9037_ayb_ayb2016_COM_0030.

⁵⁹ Voir article 57 du Décret n° 100/141 du 25 août 2008 portant réorganisation des services de la présidence de la République du Burundi. Le décret est disponible sur : <https://www.presidence.gov.bi/wp-content/uploads/2020/10/Decret-portant-Reorganisation-des-services-de-la-Presidence.pdf>.

tratives où les quotas de genre ne sont pas exigés par la Constitution, telles que les administrations provinciales et collinaires : les femmes y occuperaient entre 12 et 18 % des postes.⁶⁰

2.6.5. Réformes administratives

Alors que le rapport entre les gouverneurs de province et les administrations communales n'était pas clair, une nouvelle réglementation a clarifié et renforcé le pouvoir des gouverneurs. Un décret portant organisation du fonctionnement de l'administration provinciale confie au gouverneur le pouvoir de tutelle sur les communes. En outre, le cabinet du gouverneur se dote d'un chef de cabinet et d'un conseil provincial composé de deux représentants par commune.

Dans un contexte où la primature est occupée par une personnalité présentée comme ayant le génie d'élargir ses pouvoirs⁶¹, on sent aussi le besoin du président de ne pas voir la présidence devenir une coquille vide à la suite des innovations instaurées par la Constitution du 7 juin 2018 instituant le poste de Premier ministre. L'une de ses premières initiatives fut la révision du décret n° 100/141 du 25 août 2008 qui organise les services de la présidence. Au terme de la nouvelle révision, le secrétariat général d'État relève de la présidence de la République, tout comme l'Inspection Générale de l'État (IGE), le Burundi Backborn (sic) System (BBS), la Banque de la République, l'Agence de Contrôle des Télécommunications (ARCT) et l'Agence de Promotion des Investissements.⁶² En faisant en sorte que le secrétariat général du Gouvernement devienne le secrétariat général d'État et en s'assurant qu'il relève de la présidence – à l'instar des technostructures œuvrant dans le domaine de la lutte contre la corruption et de la politique monétaire –, le décret met clairement en évidence la volonté du président de ne pas se dessaisir des dossiers importants, y compris les affaires gouvernementales. Le souci de ne rien laisser lui échapper est peut-être aussi à l'origine du cumul des fonctions de secrétaire général du parti au pouvoir et de président de la République, et ce au bout de six mois à la présidence.

3. DROITS DE L'HOMME ET SÉCURITÉ

On ne peut évoquer la situation des droits de l'homme ayant prévalu en 2020 sans faire le distinguo entre deux phases : l'avant et l'après-élection.

⁶⁰ CDH, *Rapport de la Commission d'enquête sur le Burundi*, 2020, p. 11. Ledit rapport est disponible sur <https://undocs.org/fr/A/HRC/45/32>, consulté le 29 décembre 2020.

⁶¹ IDHB, *op. cit.*, p. 26.

⁶² Voir article 62 du décret n° 100/063 du 22 septembre 2020 portant révision du décret n° 100/141 du 25 août 2008 portant réorganisation des services de la présidence de la République du Burundi. Le décret est disponible sur <https://www.presidence.gov.bi/wp-content/uploads/2020/10/Decret-portant-Reorganisation-des-services-de-la-Presidence.pdf>.

En effet, la plupart des violations documentées sont liées aux élections de mai 2020.

Selon Human Rights Watch, « pendant toute la période préélectorale, des membres de la ligue des jeunes du parti au pouvoir, des responsables de l'administration et des membres des forces de sécurité de l'État se sont rendus responsables d'abus généralisés dans une impunité quasi totale. Les meurtres, les disparitions forcées, les arrestations arbitraires, les passages à tabac, les extorsions et les intimidations, notamment à l'encontre des personnes perçues comme étant opposées au parti au pouvoir, ont persisté ». ⁶³ Plus de 420 militants du parti de Agathon Rwasa, le CNL, auraient été emprisonnés. ⁶⁴

Par ailleurs, en février 2020, lors d'un épisode qui a été considéré comme « une offensive contre la liberté d'expression à quelques mois des élections prévues pour cette année dans le pays » ⁶⁵ ou « un nouvel avertissement pour les derniers journalistes burundais tentant de faire leur travail » ⁶⁶, quatre journalistes du journal *Iwacu* – Christine Kamikazi, Agnès Ndirubusa, Égide Harerimana et TERENCE MPOZENZI – ont été condamnés à une peine principale de deux ans et demi de prison ferme assortie d'une amende d'un million de francs burundais, soit environ cinq cents euros, pour avoir tenté de se rendre sur un site où, la veille, des combats auraient opposé un groupe d'hommes armés à des forces régulières. ⁶⁷ Après les avoir initialement inculpés pour complicité à l'atteinte de la sécurité intérieure, un crime passible de 25 ans de prison ferme, le tribunal a finalement retenu la « tentative impossible de complicité d'atteinte à la sûreté intérieure de l'État ». ⁶⁸ En marge des fêtes de Nouvel An, les quatre journalistes ont finalement pu bénéficier de la grâce présidentielle. ⁶⁹

Une autre violation courante des droits de l'homme est la détention arbitraire. Le groupe de travail des Nations unies sur la détention arbitraire a adopté un avis selon lequel Alexis Sebahene, militaire et ancien agent de

⁶³ <https://www.hrw.org/fr/world-report/2021/country-chapters/377285>, consulté le 29 décembre 2020.

⁶⁴ MBAZUMUTIMA, A., « Plus 423 militants du CNL emprisonnés au cours de cette période électorale », *Iwacu*, 28 mai 2020. Disponible sur <https://www.iwacu-burundi.org/plus-423-militants-du-cnl-emprisonnes-au-cours-de-cette-periode-electorale/>, consulté le 30 mai 2020.

⁶⁵ <https://www.hrw.org/fr/news/2020/02/04/burundi-des-journalistes-condamnes-lissue-dun-proces-entache-dirregularites>, consulté le 29 décembre 2020.

⁶⁶ <https://www.fidh.org/fr/themes/defenseurs-des-droits-humains/burundi-quatre-journalistes-lourdement-condamnes-pour-avoir-tente-de>, consulté le 29 décembre 2020.

⁶⁷ <https://www.hrw.org/fr/news/2020/02/04/burundi-des-journalistes-condamnes-lissue-dun-proces-entache-dirregularites>, consulté le 29 décembre 2020.

⁶⁸ https://medialibrary.uantwerpen.be/files/4739/f9431b78-7f7f-4124-b0f4-d63127ab1a4c.pdf?_ga=2.72112915.1436336936.1611930242-1958893439.1575965417, visité le 30 décembre 2020.

⁶⁹ <https://www.presidence.gov.bi/2020/12/24/les-journalistes-di-wacu-gracies-par-le-president-de-la-republique/>, consulté le 29 décembre 2020.

transmission de Pontien Gacyubwenge (ministre de la Défense de 2010 à 2015), en détention préventive depuis 2015, est détenu arbitrairement. ⁷⁰

Toutefois, il s'avère que l'après-élection a connu une relative embellie en ce qui concerne les droits de l'homme. ⁷¹ Les disparitions forcées suivies généralement de la découverte de cadavres dans des endroits reculés sont de moins en moins fréquentes. Au sein des autorités locales et Imbonerakure, certaines personnes qui se rendent coupables de violation des droits de l'homme sont sanctionnées. ⁷²

De même, des incidents sécuritaires emportant des vies humaines ont été rapportés. Entre le 19 et le 23 février 2020, des groupes armés ont opéré dans Bujumbura rural. Leur confrontation avec les forces de défense et de sécurité a fait plusieurs victimes, dont 22 parmi les éléments du groupe armé et 2 policiers, alors que 6 des éléments armés ont été capturés. ⁷³ De fin août à mi-septembre, des incursions ont été rapportées dans le Sud du pays à Rumonge, Bururi et sur une partie de Bujumbura rural. Ces attaques ont été revendiquées par le groupe rebelle Red Tabara. ⁷⁴ Red Tabara faisait état d'un bilan de près de 28 militaires tués et 40 blessés du côté des Forces de Défense et de Sécurité (FDS) et près d'une vingtaine de rebelles tués. ⁷⁵ Ce bilan est à prendre avec des pincettes, tant la communication sur les victimes ennemies est toujours un enjeu de communication pour les belligérants.

Ces attaques sont intervenues au moment où le parti au pouvoir, le CNDD-FDD, sous l'impulsion du chef de l'État, semblait s'être engagé dans une logique visant à discipliner davantage sa ligue des jeunes. ⁷⁶ Il est possible que ces attaques – survenues juste après que le mot d'ordre de modération a été relayé aux Imbonerakure à la base – aient été menées dans le but de pousser le régime à l'erreur et de saper le début de sympathie que la communauté internationale commençait à lui témoigner. Ceci est d'autant plus plausible que, partout où les attaques ont été rapportées, les jeunes Imbonerakure ou les autorités à la base étaient des cibles privilégiées. ⁷⁷

⁷⁰ CDH/GROUPE DE TRAVAIL SUR LA DÉTENTION ARBITRAIRE, *Avis n° 25/2020* concernant Alexis Sebahene (Burundi), 1^{er} mai 2020, opinion disponible sur https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Detention/Opinions/Session87/A_HRC_WGAD_2020_25_Advance_Edited_Version.pdf, consulté le 29 décembre 2020.

⁷¹ IDHB, *op. cit.*, pp. 47-48.

⁷² Voir à ce sujet : <https://www.rfi.fr/afrique/20200721-burundi-arrestation-officiels-commune-kayogoro-rancons-travailleurs-saisonniers>, site visité le 18 septembre 2020 ; MISAGO, J., « Kayogoro : 10 jeunes présumés Imbonerakure et le chef de zone Bigina arrêtés », *Iwacu*, 18 juillet 2020.

⁷³ IDHB, *op. cit.*, p. 48.

⁷⁴ *Idem*, pp. 54-56.

⁷⁵ <https://afrique.lalibre.be/54110/burundi-les-rebelles-de-red-tabara-revendiquent-une-serie-dattaques-ayant-40-victimes/>.

⁷⁶ IDHB, *op. cit.*, pp. 48-49.

⁷⁷ *Idem*, p. 56-57.

4. DIPLOMATIE

Dans une large mesure, le volet diplomatique a été marqué par le changement de cap insufflé par Ndayishimiye depuis le début de son mandat. Par exemple, les ambassadeurs européens qui avaient été boudés par le pouvoir Nkurunziza sont désormais redevenus les habitués au palais présidentiel.⁷⁸ Au-delà de la simple forme, on perçoit une volonté de changer les choses. Sur le site du Gouvernement, on apprend que « [le] Burundi et l'Union européenne ont renoué le dialogue au plus haut niveau ce lundi 7 décembre, par une audience que le Chef de l'État Évariste Ndayishimiye a accordée, au Palais Ntare Rushatsi, au Représentant de l'Union européenne au Burundi en compagnie des ambassadeurs des pays membres de l'Union européenne ayant leur résidence à Bujumbura, faisant renaître l'espoir de la normalisation des relations entre le Burundi et l'Union européenne après cinq ans de mésentente sur un certain nombre de points ». Les chefs de mission de l'UE, abondant dans le même sens, reconnaissent « un climat de confiance retrouvé, de respect mutuel, de dialogue politique et de partage des valeurs [qui] se traduira le plus rapidement possible, sur base d'engagements réciproques, par une normalisation graduelle et complète des relations entre le Burundi et l'Union européenne ».⁷⁹

Cette reprise du dialogue procède d'une évaluation positive de l'évolution de la situation par plusieurs partenaires qui ont, en conséquence, commencé à prendre des mesures politiques fortes. À titre d'illustration, le Conseil de sécurité a retiré le Burundi de son agenda politique. Cette mesure a été qualifiée d'historique et de grande victoire pour le Burundi par le ministère des Affaires étrangères et de la Coopération au développement. La Francophonie a aussi levé, fin 2020, les sanctions qui étaient en vigueur contre le Burundi.

Une dynamique de détente semble aussi engagée au niveau des relations avec le Rwanda, pays avec lequel le Burundi entretient des relations diplomatiques tumultueuses depuis 2015. En effet, des consultations d'importance diplomatique mineure entre leurs services respectifs de renseignement militaires, en date du 26 août 2020, ont débouché sur une rencontre de haut niveau entre les ministres des Affaires étrangères au poste frontière de Nemba, le 20 octobre 2020. L'initiative de la réunion aurait été prise par le Burundi⁸⁰, alors que personne ne s'attendait à un tel retournement de situation si rapide-

⁷⁸ <http://abpinfos.com/le-chef-de-letat-a-recu-en-audiences-les-vevues-et-des-diplomates>.

⁷⁹ <https://twitter.com/NtareHouse/status/1346310364133281792/photo/1>.

⁸⁰ KAZE, K., « Rwanda-Burundi : l'espoir de normalisation de retour », *Jeune Afrique*, 22 octobre 2020. Disponible sur <https://www.jeuneafrique.com/1061153/politique/rwanda-burundi-lespoir-de-normalisation-de-retour/>, visité le 1^{er} novembre 2020.

ment. S'il est vrai que Paul Kagame, le président rwandais, avait clairement exprimé, à l'occasion d'une conférence de presse, son souhait de normaliser ses liens avec le Burundi⁸¹, le Burundi avait rétorqué – dans un discours en toute vraisemblance destiné au Rwanda – que le Burundi voulait engager de bonnes relations avec tout le monde, mais pas avec les hypocrites qui veulent lui tendre des pièges.⁸²

5. JUSTICE (TRANSITIONNELLE)

5.1. Contexte

La Commission Vérité et Réconciliation (CVR), la pièce maîtresse du mécanisme de la justice transitionnelle au Burundi, mène son travail dans un environnement qui ne lui est pas favorable, tant la méfiance de la part d'une partie de la population – les opposants au régime du CNDD-FDD et une partie de la société civile⁸³ notamment – est à son comble.

Une certaine opinion, puisant peut-être sa méfiance dans le fait que certains des commissaires – dont le président de la CVR et ancien président de la CENI – ont, dans un passé récent, joué un rôle clé dans les élections passées, a considéré que le travail de la CVR s'inscrivait dans un objectif plus électoraliste que de réconciliation.⁸⁴ D'après ce point de vue, les recherches sont orientées vers les victimes hutu constituant la majorité des électeurs. La CVR se défend face à des accusations insistantes d'être biaisée.⁸⁵

5.2. Évolutions en 2020

L'année 2020 a vu l'amplification des activités de la Commission. Durant le premier trimestre de 2020, le gros du travail concernait essentiellement la période 1972, avec notamment l'excavation des restes de 7348 victimes à Karuzi, de 1951 victimes près de la station IRAZ à Giheta (Gitega) et de 901 victimes à Nyabunyovu (Giheta).⁸⁶ Les recherches se sont notamment

⁸¹ *Idem*.

⁸² MANIRAKIZA, M., « Jeu de passe-passe entre Gitega et Kigali », *Iwacu*, 12 septembre 2020. Disponible sur <https://iwacu.global.ssl.fastly.net/jeu-de-passe-passe-entre-gitega-et-kigali/>.

⁸³ Voir par exemple <https://www.dw.com/fr/https-wwwdwcom-fr-burundi-le-pouvoir-accus%C3%A9-d-instrumentaliser-le-massacre-des-hutus-a-52541859/a-52541859>, visité le 15 septembre 2020.

⁸⁴ Voir à ce sujet : RUGIRIRIZA, E., « Burundi : les exhumations de la Commission vérité prises dans le jeu électoral », *Justice.info*, 3 avril 2020 ; <https://www.dw.com/fr/https-wwwdwcom-fr-burundi-le-pouvoir-accus%C3%A9-d-instrumentaliser-le-massacre-des-hutus-a-52541859/a-52541859>, site visité le 15 septembre 2020.

⁸⁵ RUGIRIRIZA, E., *op. cit.*

⁸⁶ CVR, Rapport d'étape exercice 2020, Bujumbura, décembre 2020, p. 38. Rapport disponible sur https://medialibrary.uantwerpen.be/files/4739/a41f625a-ca27-468e-8f08-65c968f55372.pdf?_ga=2.185081257.1436336936.1611930242-1958893439.1575965417,

focalisées sur les provinces du centre du Burundi (Gitega et Karuzi), mais aussi du Sud du pays comme Rumonge et Makamba.

Le dossier lié à l'assassinat de Melchior Ndadaye – premier président démocratiquement élu le 1^{er} juin 1993 et assassiné le 21 octobre 1993 – a aussi connu un nouveau développement, mais en dehors des mécanismes de la justice transitionnelle. Le 19 octobre 2020, la chambre judiciaire de la Cour suprême a rendu son verdict en première instance. Sur les vingt prévenus, seize ont été condamnés, dont treize par contumace, y compris l'ancien président Pierre Buyoya, pour crimes d'attentat contre le chef de l'État, d'attentat contre l'autorité de l'État et d'attentat tendant à porter massacre et dévastation. Ils ont écopé d'une servitude pénale à perpétuité, assortie d'une condamnation à payer, in solidum, à titre de dédommagement moral et matériel, plus de 102 milliards de francs burundais. Trois autres prévenus ont été condamnés à vingt ans de prison pour complicité d'attentat contre le chef de l'État, complicité d'attentat contre l'autorité de l'État et complicité d'attentat tendant à porter massacre et dévastation. Un prévenu, l'ancien Premier ministre sous Ntibantunganya, Antoine Nduwayo, a été relaxé.⁸⁷ Parmi les accusés se trouvent 6 civils, tous d'anciens dignitaires de l'ancien parti unique Uprona.

Dans une déclaration du 19 octobre 2020, les accusés ont parlé d'un « forfait [...] trahissant l'intention du Gouvernement d'exproprier les anciens dirigeants de tous les biens en vue de se les approprier [...] visant à frapper les esprits ».⁸⁸ Ils parleront par ailleurs de procès purement politique, qui viole les principes d'un procès équitable, l'accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation, et les principes et les procédures qui fondent le droit burundais.⁸⁹ La première conséquence de ce procès a été la démission de Pierre Buyoya, alors représentant de l'Union africaine au Mali et au Sahel, promettant au passage de faire appel de son jugement devant les juridictions burundaises et internationales.

En raison de son décès, le 17 décembre 2020, des suites de la COVID-19, il n'aura pas eu l'occasion de se défendre. Dans tous les cas, sa mort est un gâchis pour tous ceux qui auraient aimé en savoir davantage sur la tragédie d'octobre 1993. Le jugement rendu laisse un goût d'inachevé : la motivation du jugement est superficielle, avare en détails et preuves et parfois lacunaire sur certains faits pourtant facilement vérifiables. Par exemple, la

visité le 30 décembre 2020.

⁸⁷ https://medialibrary.uantwerpen.be/files/4739/f9431b78-7f7f-4124-b0f4-d63127ab1a4c.pdf?_ga=2.159043514.1483258732.1611930242-1958893439.1575965417, consulté le 29 décembre 2020.

⁸⁸ https://medialibrary.uantwerpen.be/files/4739/7e89ba69-49c5-494f-8458-12e77fa97d06.pdf?_ga=2.10378677.1436336936.1611930242-1958893439.1575965417, visité le 30 décembre 2020.

⁸⁹ *Ibid.*

date de naissance de Buyoya est inexacte, l'une des indications du rôle de l'un des accusés, Alfred Nkurunziza, est qu'il aurait été gratifié d'un poste ministériel sous Ntibantunganya pour pouvoir poursuivre le coup d'État amorcé en 1993, alors qu'en réalité, l'intéressé n'a jamais été ministre de la Défense sous Ntibantunganya, mais plutôt sous Buyoya II. Il faut toutefois reconnaître que le travail du ministère public n'était pas aisé, car, dans l'hypothèse où les accusés se seraient effectivement rendus coupables des faits leur reprochés, ils ont eu amplement le temps d'effacer les preuves de culpabilité au regard des fonctions qu'ils ont eu à assumer.

6. ÉCONOMIE : DEUX TENDANCES FORTES

Sur le chapitre économique, deux tendances fortes se dégagent. La première se rapporte à la persistance des effets de la crise politique de 2015, qui s'est trop vite muée également en une crise économique.⁹⁰ S'il y a un domaine spécifique qui résume, à lui seul, les dommages causés par la crise de 2015, c'est sans nul doute la gestion des devises, visiblement devenue un véritable casse-tête pour le Gouvernement. Tout a été tenté : l'encaissement des transferts internationaux en monnaie locale, l'exigence de faire payer tous les biens et services au Burundi en monnaie locale⁹¹, l'hébergement des comptes de toute personne morale à la banque centrale⁹², l'instruction d'aligner les taux de change des bureaux de change à celui de la banque centrale, et enfin, la fermeture des bureaux de change.⁹³ Cette dernière mesure – très radicale, il faut le reconnaître – était en fait prévisible, tant la mise en œuvre de l'injonction donnée aux propriétaires des bureaux de change d'appliquer le taux officiel était difficile à mettre en œuvre.

La deuxième tendance forte de l'année 2020 est le choc lié à la crise sanitaire mondiale causée par la COVID-19 sur une économie déjà fragilisée par les soubresauts politiques de 2015 et les faiblesses intrinsèques de la structure économique burundaise, une économie largement dépendante de l'exportation des matières premières non finies. A priori, on pourrait penser qu'une économie aussi introvertie que celle du Burundi serait moins vulnérable aux chocs mondiaux.⁹⁴ En effet, « la somme des importations et exportations rap-

⁹⁰ <https://www.voafrique.com/a/burundi-la-fermeture-des-bureaux-de-change-suscite-l-inqui%C3%A9tude/5305598.html#:~:text=La%20Banque%20centrale%20du%20Burundi,leur%20marge%20sur%20chaque%20op%C3%A9ration>, visité le 30 décembre 2020.

⁹¹ KABURAHE, A., « Il est désormais interdit de retirer des devises à la banque », *Iwacu*, 3/10/2015. Disponible sur <https://www.iwacu-burundi.org/urgent-il-est-desormais-interdit-de-retirer-des-devises-a-la-banque/>, consulté le 25 novembre 2020.

⁹² BRB, Réglementation des changes, art. 13.

⁹³ <https://www.voafrique.com/a/burundi-la-fermeture-des-bureaux-de-change-suscite-l-inqui%C3%A9tude/5305598.html#:~:text=La%20Banque%20centrale%20du%20Burundi,leur%20marge%20sur%20chaque%20op%C3%A9ration>, visité le 30 décembre 2020.

⁹⁴ CURDES & UNICEF, *Analyse rapide de l'impact socio-économique de la pandémie de*

portées au produit intérieur brut (PIB) s'élève à 38 % (en 2018), soit 2 % en deçà du seuil minimal de 40 % »⁹⁵, et l'apport de la diaspora est trois fois inférieur à la moyenne d'autres pays en voie de développement.⁹⁶ Mais, là où le bât blesse, c'est que les importations du Burundi concernent des denrées alimentaires, ce qui signifie que la dépendance se fait sentir là où cela affecte tous les consommateurs.⁹⁷

7. CONCLUSION

La présente chronique politique a présenté les tendances fortes – entre autres sur les plans politique, économique et diplomatique – de l'année 2020. Comme d'aucuns s'en doutaient, dans le contexte d'une nouvelle Constitution qui consacre désormais un jeu politique à somme nulle⁹⁸, le parti CNDD-FDD a émergé plus fort qu'il ne l'était auparavant : il contrôle sans partage tous les rouages de l'État. Les effets de cette nouvelle configuration politique se feront certainement sentir intensément lors des échéances électorales à venir. L'opposition, incarnée dorénavant par le CNL d'Agathon Rwasa, aura du mal à survivre – du moins financièrement parlant. En effet, le Burundi ne disposant pas d'un cadre de financement des partis politiques, moins un parti est présent dans les institutions qui dirigent, et surtout qui gèrent les ressources déjà limitées de l'État, plus la mobilisation des moyens permettant de faire (sur)vivre un appareil politique devient difficile.

Cependant, tout en excluant le principal concurrent, à savoir le CNL, le CNDD-FDD continue à coopter certaines élites qui acceptent d'entrer dans les rangs : le Gouvernement contient, par exemple, un membre d'un petit parti, PIEBU, deux acteurs de la société civile et des membres de la magistrature. Les nominations des hauts cadres au niveau des ministères semblent aussi s'inscrire dans cette logique, car certaines figures actives, à un moment ou un autre, dans l'opposition ont été cooptées. C'est le cas notamment d'Anicet Niyongabo (ancien de CNARED) et Adolphe Banyikwa (ancien lieutenant de Rwasa), respectivement nommés secrétaire permanent au ministère de la Communication et assistant du ministre au ministère du Travail. Tout ceci, couplé à la volonté d'ouverture envers toutes les voix qui comptent au Burundi (partis politiques, Églises, anciens présidents de la République, etc.) et sur le Burundi (UE, Nations unies) et de verrouillage des règles de jeu⁹⁹ laisse

COVID-19 sur l'enfance au Burundi, Bujumbura, mai 2020, p. 4.

⁹⁵ *Op.cit.*, p. 4.

⁹⁶ *Ibid.*

⁹⁷ *Ibid.*

⁹⁸ VANDEGINSTE, S., « Opinion – Apaiser et, ensuite, gouverner ensemble », *Iwacu*, 15 mai 2020.

⁹⁹ La Cour constitutionnelle est désormais dirigée par le duo Valentin Bagorikunda et Emmanuel Ntahomvukiye, respectivement ancien procureur de la République et ministre de la Défense, deux personnalités dont la proximité avec le parti au pouvoir est un secret de

présager que le nouveau régime est en train de tenter le modèle qui assure la longévité de certains régimes africains, comme en Guinée équatoriale, l'un des deux premiers pays auxquels le président Ndayishimiye a réservé ses visites d'État. Ce modèle de gouvernance serait basé sur la cooptation, la mise en place de règles institutionnelles prohibitives, la répression et l'activisme international permettant aux pouvoirs despotiques de gagner en légitimité internationale, tout en s'assurant que les règles de jeu démocratique sont verrouillées.¹⁰⁰

Anvers, janvier 2021

polichinelle.

¹⁰⁰ SA, A.L. et SANCHES, R.E., « The politics of autocratic survival in Equatorial Guinea: Co-optation, restrictive institutional rules, repression, and international projection », *African Affairs*, volume 120, numéro 478, 2021, p. 78.