

RAPPORT DE LA MISSION D'INFORMATION, A L'OCCASION DU REFERENDUM DU 28 FEVRIER 2005.

Une Mission composée de Monsieur Albert BOURGI, professeur de droit public, de Monsieur Abraham ZINZINDOHOUE, député à l'Assemblée nationale du Bénin, ancien Président de la Cour Suprême, et de Monsieur Mohamed TRAORE, responsable de projet à la délégation aux Droits de l'Homme et à la Démocratie, a séjourné au Burundi, du 21 février au 2 mars 2005. Elle avait pour mission, confirmée par une lettre du délégué aux Droits de l'Homme et à la Démocratie, Madame Christine DESOUCHES, de s'informer sur le processus de transition en cours au Burundi, à un moment clé, celui du referendum sur la Constitution post transition du 28 février 2005, et de vous faire rapport sur les avancées réalisées sur la voie de la réconciliation nationale et de la paix.

Pour s'acquitter de sa mission et recueillir le plus d'informations possibles, la délégation a pris contact avec les principaux acteurs (pouvoirs publics, responsables des grandes institutions, ONG...) et partenaires extérieurs impliqués dans la phase de normalisation politique enclenchée depuis l'Accord d'Arusha de 2000¹.

Le rapport qui vous est présenté ci-après est le fruit des nombreux contacts que la Mission a eus, et des informations qu'elle a recueillies auprès de tous ceux qui, de près ou de loin, étaient susceptibles d'enrichir sa réflexion et de l'aider à la formulation de ses recommandations sur les modalités de soutien de l'OIF au Burundi.

ETAT DES LIEUX CADRE INSTITUTIONNEL ET JURIDIQUE

Pris dans la spirale de la guerre civile depuis l'assassinat du premier Président de la République élu démocratiquement, Melchior Ndadaye, le Burundi est entré, après la signature de l'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi (28 août 2000) ainsi que de divers textes sur le partage du pouvoir, dont le dernier en date remonte au 6 août 2004, dans un processus de transition difficile et complexe. Ce dernier a été marqué par l'entrée en vigueur d'une Constitution de transition (28 octobre 2001) et l'instauration d'un gouvernement dirigé alternativement par Pierre Buyuyoya (Tutsi) et Domitien Ndayizéyé (Hutu). Arrivé au terme de son mandat fixé initialement

¹ La liste des personnalités rencontrées durant le séjour figure en annexe.

au 31 octobre 2004 (mais depuis lors prorogé en raison du retard pris dans l'organisation des élections générales), le gouvernement intérimaire a finalement soumis au referendum, le 28 février 2005, la Constitution post transition devant régir les institutions de la République qui seront mises en place à la fin du cycle électoral.

L'adoption par referendum de la Constitution post transition, et à une majorité écrasante (plus de 91% de oui) constitue un tournant dans l'histoire politique du Burundi. S'il consacre en droit (dans les faits, et pour éviter tout vide juridique la Constitution est entrée en vigueur à partir du 31 octobre 2004, après un vote du Parlement) la fin de la période de la transition, le vote du 28 février 2005 illustre surtout la validité du processus de paix, tel qu'il a été enclenché par les Accords d'Arusha de 2000. Si les contradictions entre ce texte fondateur et sa traduction institutionnelle ou encore entre les accords de partage du pouvoir et la répartition des responsabilités sont notées ici ou là, pas toujours pour les mêmes raisons (chaque camp ayant sa propre interprétation des équilibres du pouvoir et une lecture différente des concessions faites de part et d'autre), l'unanimité se retrouve pour souligner que le referendum constitutionnel ouvre désormais la voie aux scrutins qui vont sceller la transition et stabiliser le pays.

Au delà des multiples péripéties politiques voire politiciennes qui ont provoqué les reports successifs de la date du referendum ou des difficultés rencontrées par la Commission électorale nationale indépendante (CENI) pour l'organiser et garantir sa régularité, sa seule tenue conjuguée avec une participation inégalée (près de 90%) renforce le cours de la normalisation politique. Le succès du referendum relègue ainsi à l'arrière plan les frustrations des partis à dominante tutsie (amenés, à l'image de l'UPRONA, à accepter l'Accord d'Arusha mais à refuser sa traduction en termes de partage du pouvoir) et met sous le boisseau les rivalités, voire les surenchères, prévalant dans le camp hutu.

1) Une Constitution post transition fondée sur les principes démocratiques, mais régulée par le facteur ethnique.

Sans entrer dans une analyse détaillée de la nouvelle Constitution, on peut en retenir qu'elle repose sur un socle démocratique, tant en ce qui concerne le respect des droits de la personne humaine, que l'organisation du pouvoir, et consacre une répartition inégalitaire du pouvoir entre les deux principales communautés du pays. De ce point de vue, elle marque une rupture avec la Constitution de 1992 qui, partant de la Charte de l'Unité nationale et de la prise en compte des facteurs ethniques et régionaux, préconisait un équilibre entre les forces représentatives des deux principales ethnies du pays. C'est du reste sur cette base égalitaire que le gouvernement dirigé depuis 2003 par le Président Ndayizéy compte autant de ministres tutsis que de ministres hutus et que les premiers sont en charge de portefeuilles « sensibles » comme la Défense nationale et les Relations extérieures.

La Constitution post transition s'inspirant certes des textes remontant à 1992 et 1993, mais surtout des règles de pondération ethnique posées par l'Accord d'Arusha et l'Accord de

partage du pouvoir de Pretoria (du 6 août 2000) institutionnalisé à tous les niveaux (du local au national) et dans l'ensemble du secteur public, le facteur ethnique conjugué avec le paramètre partisan et celui du genre. La loi fondamentale introduit le principe d'une représentation politique majoritaire de la communauté démographiquement majoritaire. Pour autant elle apporte des garanties aux communautés minoritaires (Tutsie et Twa) sous la forme de correctifs au seul critère d'importance démographique. Ce système de péréquation, qui va se révéler difficile à mettre en œuvre, est destiné à éviter une sous représentation politique de la communauté tutsie sur laquelle déboucherait inévitablement l'application du principe un homme = une voix.

Les seules institutions préservées du paramètre ethnique sont la Cour constitutionnelle, la Cour suprême, la CENI, l'Ombudsman, le Conseil supérieur de la magistrature et le Conseil national pour l'unité nationale et la réconciliation.

- Au niveau du Pouvoir exécutif, on note qu'une candidature à l'élection présidentielle doit être « parrainée » par un groupe de deux cents personnes formé en tenant compte des composantes ethniques et du genre (article 184 de la nouvelle loi électorale). Par ailleurs, les deux vice-présidents doivent, selon l'article 124 de la Constitution, appartenir à des groupes ethniques et des partis politiques différents. Le gouvernement comprend « au plus 60% de ministres et de vice-ministres hutus et au plus, 40% de ministres et vice-ministres tutsis ». Il est assuré, par ailleurs, un minimum de 30% de femmes. Dans ce registre de la représentation ethnique, il est précisé que les Ministères en charge de la défense nationale et de la police nationale ne doivent pas relever de la même ethnie.

La même clé de répartition ethnique se retrouve pour tous les postes de la fonction publique nationale (et provinciale), de même la diplomatie. Il en est ainsi également pour les entreprises publiques « où la représentation ethnique est pourvue à raison de 60% au plus pour les Hutus et 40% au plus pour les Tutsis.

- Au niveau du pouvoir législatif, le critère ethnique sous tend la représentation au sein du Parlement. Si les députés à l'Assemblée nationale, élus pour 5 ans à la représentation proportionnelle, doivent être pour 60% des Hutus et 40% des Tutsis (y compris 30% de femmes) figurant sur des listes bloquées avec en prime un mécanisme de compensation réservé aux états majors des partis, en revanche au Sénat, c'est la représentation paritaire qui prévaut (50%-50%). Les membres de la Haute assemblée sont des délégués élus par les communes, à raison de 2 par province, soit 34 sénateurs.
- Sur le plan local, c'est également une arithmétique ethnique (67% - 33%) qui a cours pour les élections communales. Lors du prochain scrutin, chaque Conseil communal élira en son sein un administrateur communal (équivalent du maire), à charge pour la CENI de garantir « qu'aucune des principales composantes

ethniques n'est représentée à plus de 67% des administrateurs communaux au niveau national. »

Longtemps critiquée pour l'emprise qu'exerçait en leur sein la communauté tutsie, les forces de sécurité et de défense sont désormais soumises au respect des règles d'équilibres ethniques, régionaux et de genres.

La dimension ethnique qui recouvre tout l'appareil d'Etat est complétée par la place privilégiée réservée aux partis politiques.² A travers certaines dispositions restrictives, les candidats indépendants issus de la société civile se voient de fait limiter l'accès aux fonctions électives

2) La consécration des droits de la personne humaine dans la Constitution post transition.

Reprenant à son compte le souci d'instauration d'un état de droit exprimé dans l'Accord d'Arusha (tout particulièrement la Protocole II « Démocratie et bonne gouvernance », chapitre premier), la Constitution consacre une soixantaine d'articles aux « valeurs fondamentales de l'individu et du citoyen ». La loi fondamentale intègre les dispositifs internationaux de protection des droits de l'homme, dont, entre autres, la Déclaration universelle des droits de l'homme, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples ou encore la Convention relative aux droits de l'enfant.

Mais au delà de cette énumération assez détaillée des droits et des valeurs pris en compte, la Constitution n'est pas très explicite sur les moyens de les faire respecter par le législatif, l'exécutif et le judiciaire. L'article 60 se contente de mentionner que « le pouvoir judiciaire, gardien des droits et libertés publiques assure le respect de ces droits et libertés dans les conditions prévues par la loi ».

3) L'affirmation de la prééminence du Président de la République.

La Constitution ne déroge pas en la matière au constat que l'on peut faire ailleurs sur le Continent. Elle instaure un régime parlementaire ordonné autour d'un Exécutif fort incarné par le seul Président de la République, chef de l'Etat, chef du gouvernement. Doté de la légitimité que lui confère son élection au suffrage universel – sauf pour le premier Président de la République de la période post transitoire qui sera élu en 2005 par l'Assemblée nationale et le Sénat réunis en congrès. (article 179 de la nouvelle loi électorale) – le Président de la République est la pièce centrale du dispositif institutionnel. Outre les prérogatives classiques qui lui sont reconnues (« il incarne l'unité nationale », « veille au respect de la Constitution » et « assure par son arbitrage la continuité de l'Etat et le fonctionnement régulier des institutions ») il nomme les deux vice-présidents chargés de l'assister sur approbation de l'Assemblée nationale et du Sénat et met fin à leur fonction.

² Cf en annexe, la liste des partis politiques autorisés à la date du février 2005.

Détenteur du pouvoir réglementaire, il a également le pouvoir de nomination aux emplois supérieurs civils et militaires sous réserve de l'approbation du Sénat pour certaines fonctions. Le Président de la République partage l'initiative des lois avec le Parlement et il peut influencer les travaux de ce dernier, voire aller jusqu'à dissoudre l'Assemblée nationale. C'est là une prérogative que le Président élu en 2005 ne pourra pas exercer. A l'inverse, le Parlement exerce un contrôle sur l'action gouvernementale qui peut aller jusqu'au vote d'une motion de censure.

Autant dire que le large éventail d'attributions devra être confronté à la pratique et à tous les équilibres politico ethniques qui sous-tendent le fonctionnement des institutions.

4) La Commission électorale nationale indépendante et la Cour constitutionnelle.

Ce sont là deux institutions qui, dans le cas du Burundi actuel, comme dans celui d'autres pays qui ont renoué avec le pluralisme politique, sont appelés à jouer un rôle essentiel. C'est sur elles d'une certaine façon que reposent les espoirs de faire respecter les fragiles équilibres posés par les textes fondamentaux, et de se départir de l'emprise tentaculaire du facteur ethno régional.

- o Des deux institutions, la CENI paraît être la mieux pourvue pour mener à bien sa mission. De par sa composition (5 membres) nommés par le Parlement, et dont l'autorité est unanimement reconnue, (en particulier le Président, Paul Ngarambé, et le vice Président, Léonard Nduwayo) et ses attributions assez larges, elle est de fait garante de la régularité des élections. Même si le décret d'août 2004, portant organisation et fonctionnement de la CENI, la qualifie d'instance temporaire, elle est en tout état de cause appelée à prendre en charge l'ensemble du cycle électoral, et surtout à trancher les litiges susceptibles de naître de la mise en œuvre des paramètres ethniques dans les scrutins communaux et législatifs.

La CENI, et le referendum du 28 février 2005 l'a clairement démontré, a la charge de la totalité du processus électoral, sans qu'aucune autorité administrative ou judiciaire puisse interférer dans son action. C'est ainsi, et contrairement à ce que pouvaient laisser croire les textes, elle s'est arrogée le droit de proclamer les résultats définitifs, voire et cela reste à vérifier, de connaître de certains aspects du contentieux électoral.

La CENI est assistée dans chaque province (il y en a 17) par une Commission électorale provinciale indépendante (CEPI) dont les membres, après avis de la CENI, ont été nommés par décret présidentiel. Il est à noter que parmi les 17 Présidents de CEPI, dix sont des hommes d'église. Au niveau communal et de colline, la CENI est assistée par une Commission électorale communale ou de colline créée par l'administrateur communal.

La CENI bénéficie (cf infra) surtout de l'appui de l'unité électorale de l'ONUB et de ses antennes régionales, et du soutien financier des partenaires au développement.

- o La Cour constitutionnelle. elle n'a pour l'heure, comme autorité que les dispositions qui la consacrent dans la Constitution et lui font théoriquement jouer un rôle essentiel de régulation. Dans les faits, comme l'a du reste souligné sa présidente « elle est le parent pauvre de l'institution judiciaire » et apparaît dans l'organigramme de l'Etat comme « un service du Ministère de la justice ». C'est là certes un aveu consternant, mais qui reflète bien (cf infra) le décalage qui existe entre les attributions formellement reconnues à la Cour (juge de la constitutionnalité des lois, gardienne des libertés ou encore juge du contentieux électoral) et la réalité. Un chiffre résume cette « précarité institutionnelle » : le budget annuel de fonctionnement de la Cour constitutionnelle s'élève à moins de 1 000 euros...

LES ENSEIGNEMENTS DU REFERENDUM DU 28 FEVRIER 2005.

Aussi bizarrement que cela puisse paraître, c'est moins le résultat proprement dit du vote qui importait (la victoire du OUI étant acquise d'avance) que les conditions d'organisation et de déroulement du scrutin voire les leçons politiques que l'on pouvait raisonnablement en tirer.

- 1) Une réalité saute tout d'abord aux yeux : c'est le « sans faute » quasiment réalisé, dans la préparation et le déroulement du scrutin. Alors que les renvois successifs de la date du referendum pouvaient faire craindre le pire, avec en arrière plan « la fiabilité » du fichier électoral et la disponibilité du matériel, tout s'est finalement très bien passé et dans le calme le plus absolu. Exceptés des incidents mineurs dont un dans la province de Bururi (la veille du scrutin), rien n'est venu perturber le bon déroulement du scrutin référendaire. Quelques observateurs nationaux, parmi les milliers qui étaient déployés dans tout le pays, que la Mission de l'OIF a interrogés ont confirmé cela. Il est d'ailleurs à noter que c'est une ONG sud africaine, l'Institut électoral d'Afrique Australe (EISA) qui a mis en oeuvre le programme de formation des observateurs nationaux. L'IFES, quant à lui, s'est limité à des soutiens techniques et logistiques apportés à la CENI. La rébellion toujours en dissidence, le FNL, avait elle-même décrété une sorte de trêve pour permettre aux habitants de Bujumbura d'aller voter (le FNL est présent dans la périphérie de la capitale, dans sa partie appelée Bujumbura rurale). La bonne tenue du scrutin référendaire a d'autant plus frappé les observateurs que le pays n'avait plus connu d'élection depuis celle de 1993. Le chaos qui s'en était alors suivi a provoqué une sorte de traumatisme dont les séquelles ne sont toujours pas effacées.

Ces antécédents, conjugués avec les retards accumulés dans la disponibilité du matériel électoral et la mise à disposition de l'aide internationale, ont pu en fin de compte être surmontés. L'engouement des Burundais pour le scrutin que traduit un taux de participation exceptionnel (près de 90%) était perceptible sur l'ensemble du territoire national. La Mission de l'OIF a pu s'en rendre compte sur le terrain, tant dans la capitale que dans le centre et le sud du pays. Les provinces du sud généralement acquises à l'UPRONA (dont sont originaires beaucoup des responsables tutsis qui ont dirigé le pays) qui prônaient le NON n'ont pas échappé à cette vague d'adhésion populaire. De l'avis général, largement confirmé par les chancelleries et les fonctionnaires des Nations Unies très fortement impliqués dans le processus électoral, le taux élevé de participation (il y avait des queues de plusieurs dizaine de mètres devant chaque bureau de vote) traduisait la volonté des Burundais d'en finir avec la guerre et ses conséquences désastreuses sur le plan social.

Néanmoins, il est évident aussi que sans l'appui de la communauté internationale (qui a pris en charge le coût du referendum, estimé à près de 10 millions de dollars, et surtout du bureau électoral de l'opération des Nations Unies au Burundi (ONUB) les choses ne se seraient pas passées de la même manière. Avec ses cinq antennes régionales et un important personnel (près de 200 personnes y sont affectées), l'Unité électorale de l'ONUB a été présente à tous les stades de la préparation et de l'organisation du scrutin référendaire : enrôlement des électeurs, constitution d'un fichier électoral, acheminement du matériel électoral. Les membres de la CENI ont d'ailleurs reconnu que sans le soutien de l'ONUB les Commissions électorales provinciales indépendantes (CEPI) n'auraient pas été en mesure d'assumer pleinement leur mission. Malgré la part importante qu'elle a prise dans la réussite du referendum, l'Unité électorale de l'ONUB s'est efforcée d'être discrète et de ménager ainsi la susceptibilité des autorités burundaises. L'électorat a été réparti dans plus de 6 000 bureaux de vote (à raison de trois bureaux dans les 2094 centres de vote) et la mise à disposition des cartes d'électeurs s'est faite mieux que prévu, soit la veille du scrutin, soit le jour même de la consultation. Au total, 3 123 000 électeurs étaient inscrits, un chiffre bien en dessus de celui de 1993.

Il est à noter par ailleurs que la CENI, et surtout son Président, ont affiché leur intention de travailler dans la transparence la plus totale, n'hésitant pas à ouvrir leurs locaux à la presse dès la clôture du vote et la proclamation des premiers résultats. C'est là un nouveau signe de la volonté des officiels burundais de préparer les esprits à une bonne préparation des scrutins à venir (surtout législatif), et de démontrer clairement l'indépendance de la CENI et sa maîtrise absolue de tout le processus électoral. C'est d'ailleurs ce discours que tient en permanence le Président de la CENI, flanqué de quatre membres (dont un vice président) tous aussi convaincus de leur autonomie d'action et leur détermination à garantir la régularité des scrutins.

- 2) Si aux yeux des partisans du NON, essentiellement issus de l'UPRONA (à majorité tutsie) le referendum du 28 février 2005 n'avait pas de portée politique immédiate, il n'en

demeure pas moins que la large victoire du OUI (plus de 90%) ne peut pas ne pas avoir d'incidence sur la suite du processus électoral.

L'un des paradoxes de la vie politique nationale qui vient confirmer l'exception burundaise (notamment dans sa complexité ethnique et régionale) aura été la position des partis par rapport au referendum constitutionnel et aux perspectives qu'il est censé ouvrir. Toutes les formations politiques signataires des Accords d'Arusha de 2000 et de l'accord de partage du pouvoir dont s'inspire la Constitution post transitoire soumise à la sanction populaire, n'ont pas donné les mêmes consignes de vote à leurs électeurs. Bien qu'elles participent à un même gouvernement fonctionnant selon les règles posées par la Constitution post transition déjà en vigueur, depuis le 31 octobre 2004³ (pour éviter tout vide constitutionnel et juridique après la fin de la période intérimaire) les grandes formations politiques (FRODEBU – CNDD – FDD et UPRONA) ont sillonné le pays pour répandre des mots d'ordre différents.

Si la ligne de partage renvoie encore une fois au clivage « politico ethnique » (les partis à dominante hutue prônaient le OUI, les partis à dominante tutsie, le NON), l'enjeu véritable était ailleurs que dans le scrutin référendaire. Les partis politiques ont en réalité deux préoccupations essentielles : il s'agit d'une part de prendre date avec les électeurs pour les prochaines échéances au niveau des collines et des communes et du scrutin législatif, d'autre part, de se préparer pour la mise en œuvre du principe de répartition ethnique du pouvoir notamment au sein de l'Exécutif et du législatif).

La position de l'UPRONA face au referendum du 28 février 2005 transparaissait très clairement du contenu de nos entretiens avec le Ministre des relations extérieures et le Président du Sénat. Sans se faire d'illusion sur l'issue du vote, l'un et l'autre prônaient le NON, mais dans le même temps déclaraient n'attacher aucune signification politique au résultat du referendum. Leur opposition est avant tout une opposition de principe, qui reposait sur les incertitudes que recélaient, selon eux, les dispositions de la Constitution relatives à la répartition 60% - 40% entre les ethnies hutu et tutsi. Manifestement ces réserves sont destinées à préserver l'avenir et à servir éventuellement de base à des négociations ultérieures lorsque viendra le temps où il faudra mieux concilier selon eux équilibres ethnique et équilibre politique.

Pour l'heure, et quelles qu'aient pu être les consignes de vote au referendum, tout le monde s'accorde à aller de l'avant. Cela étant des doutes sérieux subsistent sur la sincérité des uns et des autres, et sur le contenu du projet politique sur lequel devrait, à terme, déboucher le processus électoral. De toute évidence, le Burundi n'a pas encore exorcisé toutes ses peurs, ses méfiances : chacune des deux grandes communautés ethniques n'a pas fini de solder les comptes du passé. C'est cet état d'esprit qui empêche quiconque de se prononcer définitivement sur l'avènement de la paix et sur le contrat social qui devrait lier les Burundais, toutes ethnies confondues.

³ La Constitution expirait à cette date.

L'un des faits marquants du referendum du 28 février 2005 aura sans conteste été l'ardeur avec laquelle les partis politiques se sont engagés dans la campagne électorale. A l'évidence, il s'agissait moins de convaincre l'électorat de voter oui ou non que de s'assurer de la mobilisation des populations pour les échéances futures. Dans les jours qui ont précédé le vote référendaire, les principaux responsables politiques tenaient réunions sur réunions dans leurs provinces respectives, testaient leurs arguments de campagne qui n'avaient rien à voir avec le contenu d'une Constitution déjà appliquée (depuis le 31 octobre 2004) et qui aurait été de toute façon mise en œuvre quel que soit le résultat du scrutin.

La bataille sur le terrain politique et partisan tranchait avec les méthodes plutôt violentes utilisées précédemment pour l'emporter sur ses adversaires. De ce point de vue, l'ancien mouvement rebelle, à prédominance hutue, le CNDD-FDD, reconverti en parti politique n'a pas été le dernier à mener une intense campagne : son leader Pierre Nkurunziza, actuel Ministre d'Etat chargé de la Bonne Gouvernance, qui s'était naguère distingué par sa politique « guerrière », fût- ce à des fins politiques, a parcouru le Nord à la tête d'une caravane de voitures d'où étaient brandies des pancartes partisans.

Sans compter que la campagne référendaire a donné un avant goût des luttes pour le leadership tant parmi les Hutus qu'au sein de la communauté tutsie. A l'évidence, le CNDD-FDD tente de « chasser sur les terres » du FRODEBU et de lui disputer l'hégémonie au sein des populations hutues. Quant à l'UPRONA, à défaut de voir sa position dominante menacée au sein de la minorité tutsie, il se trouve de plus en plus contesté par des Tutsis prêts à composer avec des formations à majorité hutues sur des bases politiques et nationales.

L'autre grande préoccupation des partis politiques dans les semaines et les mois à venir réside dans la mise en œuvre de la clé de répartition ethnique du pouvoir prévue par la Constitution post-transitoire. Si pour les uns l'appartenance strictement ethnique est seule à prendre en considération, pour les autres, et singulièrement pour l'UPRONA, le critère ethnique se conjugue avec le paramètre partisan. Dans cette dernière logique, les 40% prévus pour la représentation tutsi au sein des pouvoirs exécutif et législatif devraient être attribués aux partis les plus représentatifs de la communauté concernée.

Ce premier test électoral est certainement un bon indice pour la suite du processus électoral, dont le coût total, entièrement financé par les partenaires extérieurs, s'élève à environ 23 millions de dollars (dans lesquels figurent les 10 millions consacrés au vote référendaire). Les échéances futures devraient donc sceller la période de transition et déboucher sur la mise en place des nouvelles institutions prévues dans la Constitution. Autant dire que du bon déroulement des scrutins à venir, et particulièrement des scrutins communaux et législatifs, dépend pour une grande part l'entrée du Burundi dans la phase de normalisation politique. Si du point de vue strictement matériel et logistique, rien ne s'oppose à l'établissement du calendrier électoral, certaines questions restent en suspens et pourraient, à défaut de réponses, entretenir la confusion.

Il est tout d'abord important que la Commission électorale nationale indépendante (CENI) arrête une fois pour toutes les prochaines échéances et s'y conforme. Si la date butoir du 22 avril est aujourd'hui une histoire ancienne, il s'avère impératif, sous peine de jeter le trouble dans les esprits, de profiter de la dynamique du référendum constitutionnel pour réenclencher le processus électoral.

Il faut également que l'accord se fasse sur les conditions de mise en œuvre du critère de répartition ethnique prévu pour l'Assemblée nationale (60% - 40%) pour les collines et surtout pour les communes (63% - 37%), ainsi que du principe de cooptation qui n'est rien d'autre qu'un système de péréquation destiné à favoriser les partis minoritaires.

Enfin, et surtout, il est essentiel pour le succès total de la transition et du processus de stabilisation politique du pays que la réforme en profondeur des forces de sécurité et de défense prévue par les Accords d'Arusha soit menée à son terme. Pour l'heure, les opérations de démobilisation, de désarmement et de réinsertion continuent d'achopper sur des considérations financières (les compensations versées aux éléments appelés à quitter l'armée, la gendarmerie ou la police), sur des problèmes de formation (concernant les ex-rebelles intégrés dans les forces nationales) ainsi que sur des paramètres ethno politiques. Longtemps majoritaires, dans les corps de défense et de sécurité, les Tutsis opposent une force d'inertie à une réorganisation sans laquelle les réflexes de peur continueront de peser. Ce qui est d'ailleurs vrai de l'armée et de la police (la gendarmerie est appelée à disparaître en tant que corps autonome) l'est aussi de l'institution judiciaire. Derrière cette problématique c'est toute la question de l'état de droit qui reste clairement posée.

Face au vaste chantier de la reconstruction politique, juridique et institutionnelle en cours au Burundi, l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) peut faire beaucoup et surtout apporter un soutien fortement attendu.

Tout au long des rencontres que la Mission a eues, au cours de son séjour, tant avec les officiels (Présidents des institutions ou membres du gouvernement) qu'avec les personnalités de la société civile ou des représentants des organisations internationales gouvernementales (Union africaine – ONU) le « besoin » de francophonie a souvent été évoqué. Même si les raisons d'une telle attente peuvent varier selon les interlocuteurs, un tel constat mérite d'être fait dans un pays où « la communauté internationale » (un euphémisme pour désigner les Nations Unies) n'a pas très bonne presse.

Le souhait que l'OIF s'investisse dans le processus de normalisation politique en cours procède tout à la fois de l'accumulation des difficultés que vit le Burundi depuis maintenant près de douze ans, et de la conviction assez largement répandue que la Francophonie, avec ses nombreux réseaux institutionnels, peut contribuer à aider le pays à « sortir » de l'oubli dans lequel il est plongé depuis 1993. La meilleure illustration de ce sentiment nous a été fournie par l'adjoint de la représentante spéciale de l'ONU, le Soudanais Nureldin SATTI. Celui-ci nous a dit sans ambages : « Au moment où le Burundi sort de la crise et s'engage sur la voie de la reconstruction, la Francophonie doit jouer naturellement un rôle de guide dans un pays menacé de l'invasion de l'anglais ». Ce propos

émane certes d'un homme connu pour ses attaches francophones (il a été professeur de français dans son pays avant d'embrasser une carrière diplomatique qui l'a mené jusqu'au poste d'ambassadeur à Paris), mais il est aussi révélateur des pressions très vives et multiformes exercées par la culture anglo-saxonne dans un pays par ailleurs profondément attaché à son enracinement francophone.

C'est là une donnée qu'il faut nécessairement avoir à l'esprit, lorsqu'on aborde les rapports entre l'OIF et le Burundi, et qu'on envisage plus précisément de déterminer les modalités d'un soutien au processus électoral. Si toutes les conditions sont réunies pour que l'OIF prenne toute sa part dans les efforts déployés pour consolider la stabilisation du pays, il ne faut cependant pas perdre de vue que les Burundais ont une fibre nationale très prononcée, et qu'ils n'acceptent pas qu'on leur réserve un traitement « d'assistés ».

C'est pour ne pas avoir compris cela que l'ONU rencontre quelques difficultés dans ses rapports avec les officiels locaux, et que ces derniers prennent régulièrement ombrage de certaines « initiatives internationales ». A titre d'exemple, le Ministère des relations extérieures n'a pas hésité à pourfendre devant nous « l'activisme électoral » de l'ONU, et à rappeler que le dernier mot doit toujours revenir aux pouvoirs publics. Même si de tels propos doivent être mis sur le compte d'une réaction d'humeur d'un responsable national partisan du NON au referendum institutionnel dont l'organisation a été portée à bout de bras par l'ONU, ils reflètent néanmoins le soupçon général qui pèse sur l'assistance étrangère considérée, à tort ou à raison, comme une forme déguisée de tutelle.

Toutes ces préventions mettent en exergue, et d'une certaine façon, consacrent les modes d'intervention plus souples et surtout moins directifs de l'OIF. Ainsi au delà de l'assistance électorale à laquelle est souvent identifiée l'action de la Francophonie, et des modalités de soutien aux prochains scrutins (de collines, communaux, législatifs) il convient de renouer des liens plus étroits avec le Burundi et de l'aider d'une certaine manière à réintégrer les différents circuits de la communauté internationale. Même si l'OIF (eu égard au vide qui s'est installé dans un certain nombre de secteurs) ne peut à elle seule contribuer au redressement institutionnel, son expertise et les multiples institutions qui gravitent autour d'elle peuvent aider le pays à reprendre langue avec les bailleurs de fonds (le PNUD, par exemple) et à définir ainsi un programme de restauration de l'autorité de l'Etat.

On ne dira jamais assez dans quel état de chaos institutionnel se trouve aujourd'hui le Burundi. Par delà les efforts colossaux à déployer pour restaurer la confiance entre les Burundais et recoudre le tissu national, il est tout aussi urgent de donner à l'Etat les moyens de son autorité, autres que sécuritaires et militaires. On est ainsi frappé par le décalage qui existe entre les larges attributions que la Constitution post transitoire confère à la Cour constitutionnelle, et les moyens dérisoires, totalement dérisoires dont dispose cette institution (cf supra). Cette précarité est multiforme : elle est matérielle (pratiquement pas de fournitures de bureaux), humaine (il y a sept conseillers dont trois sont semi permanents) et financière. En guise de documentation, la Cour dispose tout au plus de quelques ouvrages envoyés, il y a quelques années, par la DDHD. Autant dire que la Cour

constitutionnelle n'existe que sur le papier et qu'elle aura bien du mal à imposer son autorité au pouvoir politique et aux autres institutions, telle la Commission électorale nationale indépendante (CENI). C'est d'ailleurs déjà le cas : la CENI fait d'ores et déjà fi des compétences de la Cour et se reconnaît le pouvoir de proclamer définitivement les résultats des élections, voire de connaître du contentieux électoral. Il suffit de comparer les locaux des deux institutions pour savoir de quel côté penche la balance...

RECOMMANDATIONS

Même si l'OIF a toujours été présente au Burundi, y compris aux pires moments, à travers, entre autres, sa représentation permanente (dirigée par quelqu'un de très actif) et quelques actions ponctuelles, cette relation n'est guère à la hauteur des enjeux multiples qui prévalent dans cette région d'Afrique. Sans entrer dans une quelconque compétition avec le monde anglo-saxon, la Francophonie ne peut être insensible à un certain nombre d'éléments touchant à l'évolution en cours au Burundi et aux initiatives diplomatiques qui y sont menées. C'est sous l'égide des seuls pays anglophones de la région (l'entente régionale regroupant le Kenya, l'Ouganda, le Rwanda et la Tanzanie) et grâce à la « facilitation » de l'Afrique du Sud que les modalités politiques et institutionnelles de « sortie » de guerre ont été définies au Burundi. C'est le cas de l'Accord d'Arusha de 2000 et de tous les textes portant soit sur le ralliement de groupes rebelles au processus politique, soit sur le partage du pouvoir, le dernier en date remontant à août 2004. Dans le même registre de l'emprise des pays anglophones, les forces des Nations Unies déployées au Burundi dans le cadre de l'ONUB ne comptent aucun contingent francophone. Il y a certes de nombreux observateurs civils et militaires, ainsi que des officiers supérieurs, venant du monde francophone, mais ces derniers ne sont pas comptabilisés dans les contingents placés sous le commandement d'un officier supérieur sud africain.

Un autre propos emprunté toujours à l'adjoint de la représentante spéciale du secrétaire général des Nations Unies au Burundi, résume très bien la situation : « Le débat autour de la Francophonie est omniprésent au sein de l'ONUB ». C'est dire que la question est d'une grande actualité et que l'OIF ne peut y être insensible.

La coopération entre l'OIF et le Burundi peut être relancée autour de deux axes prioritaires : l'assistance électorale et le soutien aux grandes institutions comme la Cour constitutionnelle et la Commission électorale nationale indépendante.

L'assistance électorale devrait pouvoir se faire à court terme et prendre sa place dans le processus en cours, plus particulièrement dans la perspective des scrutins communaux et législatifs, considérés comme cruciaux. Ce soutien pourrait revêtir trois formes :

- La mise à la disposition de la CENI, pour un temps limité, d'experts qui pourraient faire part de leurs propres expériences dans d'autres pays et contribuer ainsi à certaines améliorations du fonctionnement de l'institution.
- Une action de formation en direction des partis politiques. Il s'agit en l'espèce d'informer les partis sur le rôle des délégués ou agents électoraux dans la bonne tenue des scrutins.
- L'envoi d'une mission d'observation des élections communales et législatives. Les modalités d'une telle observation pourraient être discutées et déterminées par une mission exploratoire dépêchée auprès de la CENI. L'observation pourrait se faire, comme l'a suggéré du reste à la Mission de l'OIF, le délégué permanent de l'Union européenne, en concertation avec les Nations Unies, l'Union européenne et d'autres organisations internationales et non gouvernementales.

Quant au soutien à apporter aux institutions, il passe d'abord et avant tout par une intégration pleine et entière de ces dernières aux réseaux existants. C'est à partir de cette étape que pourrait être arrêté un programme d'aide dont le financement pourrait être apporté en partie par le PNUD. L'expertise de l'OIF est unanimement reconnue, mais il reste à identifier les ressources financières pour l'inscrire dans la durée.

On ne peut clore ce chapitre des Recommandations sans faire part au Secrétaire général de l'OIF du souhait émis par nombre de nos interlocuteurs, et pas des moindres, de le voir effectuer une visite au Burundi et d'afficher ainsi à un niveau élevé l'attention que l'Organisation internationale de la Francophonie porte au processus en cours dans le pays.

ANNEXE

Liste des personnalités rencontrées au Burundi
(22 février au 2 mars 2005)

Monsieur Térence SINUNGURUZA Ministre des Relations extérieures et de la Coopération ;
Monsieur Didace KIGANAHE Ministre de la Justice, Garde des Sceaux ;
Monsieur Jean MINANI Président de l'Assemblée Nationale ;
Monsieur Libère BARARUNYERETSE Président du Sénat ;
Monsieur Paul NGAREMBE Président de la Commission électorale nationale
Indépendante (CENI);
Monsieur Léonard NBWAYO Vice président de la CENI ;
Madame Domitille BARANCIRA Présidente de la Cour constitutionnelle ;
Monsieur Adrien NYANKIYE Président de la Cour suprême ;
Monsieur Joseph NTAKIRUTIMANA Chef de cabinet du Ministre d'Etat, Ministre chargé de la bonne
Gouvernance et de l'Inspection générale d'Etat et Président du CNDD;
Monsieur Bernard NTAHIRAJA Conseiller du Ministre des Relations Extérieures ;
Monsieur Nurreldine SATTI Adjoint Principal du Représentant spécial du Secrétaire
général des Nations Unies (ONUB);
Monsieur Ahmedou El Bekaye SECK Chef de l'unité électorale de l'ONUB ;
Monsieur Ibrahima FALL Représentant résident du PNUD et adjoint au
Représentant Spécial du Secrétaire général des Nations Unies (ONUB) ;
Monsieur l'Ambassadeur Mamadou BAH Thierno GOBIHI Représentant spécial du Président de la
Commission de l'Union Africaine ;
Colonel Mbaye FAYE Chargé du Programme de Démobilisation et de
Réinsertion de l'ONUB ;
Monsieur Sheick Mohamed El Amin NIBARUTA Porte de la Coalition de la Société civile et des
ONG pour le Monitoring des Elections (COSOME) ;
Madame Nzirorera IMELDA Directrice adjointe du Centre des droits de la personne
humaine et de prévention du génocide;
Monsieur le député Christian SENDEGAYA Porte parole du FRODEBU ;
Monsieur Gérard NDUWAYO Membre du Comité exécutif et Porte parole de
l'UPRONA ;
Madame Marjorie DEVOS Coordinatrice de la Communauté française de Belgique
et Responsable du projet AFEP de la Belgique ;
Madame Solange HABONIMANA Présidente de la Coalition des ONG féminines du
Burundi (CAFOB);
Monsieur Adoul Aziz THIOYE Directeur de projet Search for Common Ground ;
Monsieur Esdras NDIKUMANA Correspondant de RFI ;
Monsieur Arthémon NTAKIMAZI Correspondant national de la Francophonie.