
Rapport de la mission d'observation de l'élection présidentielle du 1^{er} juin 1993

Pour la mission d'observation de l'élection Présidentielle au Burundi la délégation, dont la composition est donnée en annexe, comprenait huit représentants de l'ACCT et trois représentants de l'AIPLF. La délégation conformément à la procédure recommandée par le Conseil Permanent de la Francophonie, a désigné elle même un porte-parole et un rapporteur général respectivement MM. Idrissa Traore et Henri Flagnol.

La mission d'observation s'est déroulée du 26 mai au 3 juin. Elle avait été précédée par une mission préparatoire, composée de MM. Simonnet, N'Goran et Deshaies, dont les contacts et le rapport se sont avérés fort utiles aux observateurs et leur ont fait gagner un temps précieux. La délégation recommande donc au Conseil Permanent de la Francophonie de généraliser le principe de ces missions préparatoires.

Les observations de la délégation ont porté tant sur la préparation des élections et la campagne électorale (I) que sur le déroulement du scrutin (II).

I. LA PRÉPARATION DES ÉLECTIONS

La mission préparatoire a déjà analysé dans son rapport que les élections présidentielles au Burundi sont le résultat d'un long processus de réconciliation nationale qui a débuté dès 1988. Il n'est pas nécessaire d'en refaire ici l'historique ; rappelons seulement que les travaux d'une commission nationale de conciliation, à laquelle participaient les principales forces politiques du Burundi ainsi que des représentants de la société civile et notamment des églises ont permis d'aboutir à l'adoption par référendum, à une très large majorité, d'une charte de l'unité nationale (1991) et d'une nouvelle constitution (1992) prévoyant la tenue d'élections présidentielles et législatives multipartistes et libres.

Parallèlement, une commission nationale chargée des élections a permis l'adoption d'un code électoral (dont les dispositions figurent dans le rapport préparatoire) rigoureux et précis, à l'unanimité dès forces politiques en présence. Le code prévoit notamment la supervision des élections présidentielles par une commission nationale électorale dont la composition garantit l'objectivité et l'impartialité.

Le consensus des principales forces politiques et l'importance du travail de réconciliation nationale expliquent que la campagne électorale n'ait donné lieu à aucune contestation sérieuse. Les principaux candidats en présence, le Président sortant Buyoya, candidat de l'UPRONA, parti au pouvoir depuis trente ans, et M. Ndayaye, candidat du FRODEBU, qui bénéficie du soutien de la plupart des partis d'opposition ont souligné le caractère irréversible du processus démocratique et insisté sur l'unité nationale au cours de leur campagne.

Les deux candidats se sont ainsi efforcés de dépasser le clivage ethnique entre les Hutu et les Tutsi présent dans les esprits depuis les tristement célèbres massacres de 1972.

Le débat politique s'est progressivement focalisé entre d'un côté la défense des acquis dans le domaine de la sécurité, de la réconciliation nationale et de la démocratie (M. Buyoya) et de l'autre l'appel à un « Burundi nouveau » pour répondre aux aspirations des plus démunis et approfondir l'unité nationale (M. Ndayaye).

Le clivage ethnique n'a bien entendu pas disparu de ce seul fait, mais de nouveaux clivages ont pu apparaître entre les générations et entre les catégories socio-professionnelles.

Les entretiens que la délégation a pu avoir avec les représentants des deux principaux partis ont confirmé cette impression générale. Les deux candidats ont répété à plusieurs reprises qu'ils accepteraient le résultat des urnes, quel qu'il soit. Leurs Etats-majors ont par ailleurs déclaré à la délégation qu'ils ne contestaient pas le sérieux du travail préparatoire de la commission nationale chargée des élections.

La délégation a pu également observer directement la fin de la campagne électorale. En ce qui concerne les médias, elle a noté une sur-représentation sur les ondes du parti au pouvoir. Mais il convient de souligner que l'opposition a eu également accès à la radio et à la télévision dans le cadre de la campagne officielle. La délégation a également pu assister au grand rassemblement public qu'a tenu le FRODEBU à Bujumbura, la capitale, et il n'y a aucun doute que la liberté de réunion et de manifestation a été respectée d'un bout à l'autre de la campagne.

Si les formations politiques ont dans l'ensemble respecté le dispositif légal, c'est en grande partie grâce à l'autorité qu'a su prendre la commission nationale chargée des élections. La composition de la commission (cf rapport préparatoire), à laquelle étaient associés des représentants de tous les candidats la mettait à l'abri des contestations partisans. Elle n'a pas hésité à sanctionner le parti au pouvoir pour des motifs d'ailleurs véniels quand celui-ci a enfreint les dispositions du code électoral.

Cette attitude a grandement contribué à convaincre la population du caractère sérieux de ces premières élections présidentielles et libres de l'histoire du Burundi. La commission a également supervisé étroitement

l'élaboration des listes électorales, qui n'ont donné lieu à aucune contestation sérieuse ; enfin la commission s'est livrée à un travail considérable de formation civique tant de l'administration chargée de la tenue des bureaux

de vote et des mandataires des partis politiques, que de la population elle-même, à l'aide notamment de nombreuses interventions à la radio.

Au total, le sérieux de la préparation des élections a fortement impressionné la délégation. Les membres ont le sentiment que *la campagne électorale a permis un véritable apprentissage de la démocratie et que loin de renforcer le clivage ethnique, elle a suscité une vraie mobilisation nationale.*

II. LE DÉROULEMENT DU SCRUTIN

A. Les conditions de l'observation

La délégation a choisi de s'associer au dispositif mis en place par la représentation du PNUD, qui avait reçu de tous les bailleurs de fonds un mandat pour coordonner les différentes missions des observateurs internationaux. Cette coordination jointe à un appui logistique efficace ont permis d'assurer une excellente couverture du territoire par les observateurs internationaux, au nombre d'une centaine. Le ministère de l'intérieur et le gouvernement burundais ont beaucoup facilité leur mission en délivrant pour chaque observateur une accréditation et en garantissant leur droit de circuler librement à travers le pays.

Ce dispositif a permis à notre délégation, qui naturellement conservait toute sa liberté d'appréciation, de couvrir cinq régions du Burundi (Bujumbura et ses environs, Bururi, Gitega, Chankuzo, Kinduro). Nos observateurs n'ont rencontré aucun obstacle dans leurs déplacements et l'administration locale leur a réservé le meilleur accueil. De la même façon, l'administration des bureaux de vote et les mandataires des différents candidats ont répondu sans réticence aux questions des observateurs. La mission a ainsi pu effectuer son travail d'observation en toute indépendance et dans des conditions très favorables.

B. L'observation du scrutin

Tous les observateurs sont revenus de leur tournée avec un constat identique. Le déroulement du scrutin, de l'avis général, n'a suscité aucun incident majeur. Il y a bien entendu eu des difficultés matérielles (approvisionnement en bulletins, erreurs mineures sur les registres électoraux, longueur des files d'électeurs...) tenant à la complexité logistique d'une telle opération. Mais ces difficultés ont toujours trouvé une solution grâce à la patience de la population et au dévouement de tous les organisateurs. Le comportement de l'administration et des forces de l'ordre a d'ailleurs été exemplaire. Ils ont conservé une parfaite neutralité et ceci alors même que là plupart des bureaux de vote étaient tenus par des hommes liés au parti au pouvoir.

Deux éléments décisifs ont permis de garantir la sincérité du scrutin. Premièrement, la Commission Nationale électorale avait mis en place un dispositif impressionnant. Dans chaque région, avaient été mises en place des commissions provinciales appuyées par des délégués de la commission nationale. Le dévouement et la qualité de la formation des membres de ces commissions ont contribué grandement à authentifier le caractère démocratique du scrutin. Deuxièmement, dans chaque bureau de vote, il y avait des mandataires de tous les candidats, très convaincus de l'importance de leur mission et qui sont restés présents du début jusqu'à la fin du scrutin. Le consensus entre les mandataires a d'ailleurs bien souvent permis de résoudre les petits litiges inévitables tenant aux imperfections mineures des registres électoraux. Les modalités du dépouillement ont confirmé l'excellente tenue du scrutin. Les mandataires des candidats assistaient au transport des urnes sur le lieu du dépouillement, phase toujours délicate. Et le dépouillement des bulletins s'effectuait sous le contrôle du président de la commission électorale provinciale, assisté pour chaque bureau de vote du président du bureau et de ses assesseurs en présence de l'ensemble des mandataires politiques. En raison des difficultés logistiques, le dépouillement a duré toute la nuit et même dans la matinée pour certaines provinces. En dépit de ce retard, tous les observateurs ont noté le calme et la sérénité de la population.

Ainsi la rigueur du dispositif mis en place rendait très difficile toute contestation sérieuse. Les réactions aux premiers résultats ont été très mesurées. Personne n'a donc mis en doute la transparence du scrutin.

C. La proclamation des résultats

La communication des résultats était assurée par les commissions électorales provinciales qui transmettaient à la commission nationale les procès-verbaux de leur région. Et c'est le président de la commission nationale (garantie importante aux yeux des candidats) qui après avoir totalisé les résultats partiels était chargé de les communiquer au ministre de l'Intérieur. Le ministre de l'Intérieur a donc annoncé lui-même sur les ondes le 2 juin vers 18h la victoire du candidat du FRODEBU, M. Ndadaye avec environ 65 % des voix, M. Buyoya, le Président sortant totalisant environ 35 % des voix.

Conformément à la constitution, ces résultats doivent être définitivement proclamés par la Cour Suprême au plus tard à la fin de la semaine. La confirmation par le ministre de l'intérieur lui-même de la nette victoire de l'opposition, achève d'authentifier le caractère parfaitement démocratique du scrutin. Et l'ampleur de la victoire de l'opposition confirme tout à fait les observations des membres de la délégation. La victoire du FRODEBU qui déjoue la plupart des pronostics, reflète évidemment partiellement le clivage ethnique entre la majorité Hutu et la minorité Tutsi, à laquelle est identifiée le parti au pouvoir, mais fait notable, M. Buyoya a réalisé un score très honorable, qui dépasse largement l'importance numérique de la minorité Tutsi. Le facteur décisif a été l'usure du parti au pouvoir depuis plus de trente ans. Le thème de campagne du FRODEBU, le « Burundi nouveau » a

rejoint l'aspiration de la majorité de la population au changement, à commencer par les jeunes et les plus démunis.

L'annonce des résultats a naturellement suscité des inquiétudes dans la population, tout le monde ayant en mémoire les massacres ethniques. La majorité Hutu craint les réactions de l'armée, la minorité Tutsi étant pour sa part alarmée par cette soudaine alternance. Dans ce contexte, il est donc remarquable que la proclamation des résultats n'ait donné lieu à aucun incident. Les premières déclarations de M. Ndadaye ainsi que les commentaires sereins du parti au pouvoir ont certainement contribué à apaiser les esprits.

La phase de transition qui commence est très délicate et il faut souhaiter que M. Ndadaye sache maîtriser sa victoire en ménageant l'armée et la minorité Tutsi. Il faudra également veiller au bon déroulement du scrutin des législatives car l'on peut craindre une certaine démobilisation des administrations en place, très liées à l'UPRONA. Mais l'acceptation par le Président Buyoya de sa défaite, et la sérénité et le calme dont a fait preuve le peuple burundais autorisent, au moins à court terme, un optimisme prudent.

III. CONCLUSIONS

A. La validité de l'élection présidentielle

A l'unanimité, les membres de la délégation considèrent que la validité des résultats de l'élection présidentielle du 1^{er} juin 1993 au Burundi ne fait aucun doute. Aucun incident majeur ou contestation sérieuse n'a entaché la régularité et la véracité du scrutin. Le sérieux de la préparation des élections et à leur déroulement ont frappé tous les observateurs. La large victoire du FRODEBU, coalition des partis d'opposition, reflète fidèlement la libre expression du suffrage du peuple burundais. Tout aussi remarquables ont été les conditions de la proclamation, des résultats. Le parti au pouvoir et le Président sortant n'ont pas hésité à reconnaître leur défaite. On ne peut que rendre hommage à ce respect de la règle démocratique dans un pays où il n'y a pas eu d'alternance depuis trente ans. Il n'est pas exagéré de dire que les premières élections présidentielles libres de l'histoire du Burundi en permettant une alternance démocratique ont un caractère exemplaire pour toute l'Afrique.

Enfin la délégation tient à signaler que rien de tout cela n'aurait été possible sans le processus de réconciliation nationale entamé depuis plusieurs années. Le rôle de la commission nationale électorale a été considérable : l'action de formation menée en profondeur a largement contribué au succès du scrutin. La maturité et le calme dont le peuple burundais a fait preuve au cours de ces élections témoignent de l'adhésion très large qu'a suscitée ce retour à la démocratie.

La période de transition qui s'ouvre est délicate. Le Président Buyoya reste en effet, au terme de la constitution, au pouvoir jusqu'aux résultats des élections législatives qui se dérouleront le 29 juin. On peut redouter une réaction des ultras de l'UPRONA et d'une partie de l'armée jouant des craintes de la communauté Tutsi. Inversement, il appartiendra au FRODEBU et au nouveau Président d'avoir la sagesse de maîtriser leur victoire et de respecter les droits des minorités, condition de l'épanouissement de la démocratie au Burundi.

Dans cette période de transition délicate, le Burundi a besoin de la solidarité et de l'appui de la communauté francophone. Deux membres de la délégation restent d'ailleurs quelques jours pour observer les premières réactions aux résultats. Mais cela ne suffit pas. La délégation considère qu'il est essentiel que l'ACCT envoie également des observateurs lors du déroulement des prochaines élections législatives. La délégation recommande également au Conseil Permanent de la Francophonie d'étudier les modalités d'une aide à l'installation de la nouvelle assemblée, le Burundi n'ayant aucune expérience de la pratique parlementaire.

B. Enseignements généraux de la mission

Le bon déroulement de la mission d'observation, confirme l'importance de cette nouvelle forme d'action du Conseil Permanent de la Francophonie. La mission d'observation ne permet pas seulement d'authentifier la validité d'une élection. Elle témoigne aussi la reconnaissance par la communauté francophone du caractère essentiel du processus de transition démocratique, dans les pays où la démocratie est encore naissante. Cet appui est décisif dans une période de transition délicate comme celle que traverse le Burundi. Mais la mission d'observation au Burundi a aussi révélé les limites de ce type d'exercice. Il y a d'abord la brièveté de la mission qui interdit toute action en profondeur, aussi bien en amont du scrutin avec la formation des hommes, qu'en aval pour veiller au respect des résultats. A ce sujet, la délégation suggère de toujours prévoir qu'une partie au moins des observateurs reste quelques jours après la proclamation des résultats, de façon à manifester que la vigilance de la communauté francophone ne cesse pas de s'exercer au soir des élections.

Ensuite, en raison de sa nature même, la mission d'observation soumise aux contraintes inhérentes à toute action qui s'inscrit dans le cadre des relations entre Etats. Les observateurs ne peuvent faire aucun commentaire public ; la visibilité de la mission aux yeux de l'opinion publique est donc très limitée. Par contraste, les observateurs ont été frappés de l'impact que pouvait avoir l'action d'une fonction indépendante comme le « National Democratic Institute » (NDI) qui avait délégué 23 observateurs et qui n'a pas hésité à se livrer à des commentaires publics. Il y a là un risque pour la communauté francophone dont l'action risque d'être jugée timide et trop discrète, par une opinion publique impatiente, comparée à celle de ces fondations indépendantes.

Il est essentiel pour l'avenir de la Francophonie que l'appui de la communauté francophone à la promotion de la démocratie ne se limite pas à des missions ponctuelles d'observation des élections. La délégation suggère donc que soit mise à l'ordre du jour du prochain sommet des chefs d'Etat, l'étude de la création d'une fondation qui

aurait pour mission d'une part de préparer les élections par des actions de formation en profondeur des populations à la démocratie, et d'autre part de garantir une observation libre et indépendante des élections.

Seule une fondation indépendante permettra de donner au soutien de la communauté francophone à la transition démocratique en cours de nombreux pays la continuité et la visibilité nécessaires.