

Le Burundi sous Ndayishimiye: une page qui se tourne?

Evariste Ndayishimiye est le président de la République burundaise depuis le 20 mai 2020. Est-il animé par une volonté réelle de restaurer un climat démocratique, marquant ainsi un tournant dans la ligne politique extrémiste et intransigente du CNDD-FDD, parti au pouvoir ? Premier bilan.

Valeria ALFIERI, docteure en science politique, spécialiste de l'Afrique des Grands Lacs

Le 4 décembre 2020, le Conseil de sécurité de l'ONU a annoncé avoir retiré le Burundi de son agenda politique, ce qui signifie la fin des rapports trimestriels d'évaluation sur ce pays. Le Conseil dit en effet avoir constaté une « *amélioration des conditions de sécurité [...] et des six grandes priorités annoncées par le président Ndayishimiye. [...] Il se félicite des mesures prises pour lutter contre l'impunité ainsi que des progrès réalisés concernant certains aspects de l'égalité des*

genres et de l'autonomisation des femmes et encourage le gouvernement burundais à redoubler d'efforts dans ces domaines »⁽¹⁾. Tout en soulignant qu'il reste encore beaucoup à accomplir, notamment en matière de droits humains et de libertés civiles et politiques, il lui semble que le Burundi paraît avoir tourné une page sombre de son histoire grâce à l'élection du président Ndayishimiye en mai 2020.

Peu après cette annonce, le 23 décembre 2020, la libération de quatre journalistes d'Iwacu, après quatre-cent-trente jours de prison, a nourri encore un peu plus l'espoir d'une ouverture de la part du parti au pouvoir, le Conseil national pour la défense de la démocratie-Forces de défense de la démocratie (CNDD-FDD). Entretemps, des signes de changement se sont manifestés, qui semblent confirmer une nouvelle orientation du régime, comme la libération de quelques opposants arbitrairement détenus⁽²⁾ et l'arrestation de plusieurs Imbonerakure, accusés de fraude et d'autres délits (les Imbonerakure, ou « Ceux qui voient de loin », constituent une milice de jeunes au sein du parti au pouvoir), ou, plus récemment, l'adresse aux médias et au Conseil national de la communication du président Ndayishimiye, afin qu'ils reprennent un dialogue serein⁽³⁾.

Comment interpréter ces évolutions ? S'agit-il vraiment de signes prometteurs ?

D'après le politologue Thierry Vircoulon, la décision du Conseil de sécurité signifie l'échec de la stratégie de l'ONU, qui s'est montrée impuissante pour résoudre la crise burundaise⁽⁴⁾.

Une décision onusienne paradoxale

Depuis 2015 les relations entre le Burundi et la plupart de ses partenaires internationaux s'étaient en effet considérablement tendues. En octobre 2017, le Burundi s'est désengagé de la Cour pénale internationale ; en février 2019, le gouvernement burundais a fermé le Bureau local du Commissariat de l'ONU pour les droits de l'Homme ; en mai 2020, quatre représentants de l'OMS ont été expulsés du pays ; en novembre 2020, le gouvernement burundais a refusé la prolongation du mandat de l'envoyé spécial de l'ONU, au nom du principe de souveraineté nationale.

Ce dernier geste de défi à l'encontre de la communauté internationale est intervenu au lendemain de la parution d'un rapport pourtant très conciliant à l'égard du gouvernement burundais, produit par le Bureau du Secrétaire général de l'ONU⁽⁵⁾. Ce rapport, tout en soulignant la fragilité du contexte burundais, salue la victoire électorale de Ndayishimiye et la légitimité du processus de vote, nuance le rôle (pourtant primordial) de la milice Imbonerakure dans le resurgissement de violences. Fait

(1) « Burundi : déclaration présidentielle du Conseil de sécurité pour encourager les progrès et appeler à les poursuivre », 4 décembre 2020 (www.un.org/press/fr/2020/sc14372.doc.htm).

(2) « Ngozi : une vingtaine de militants du CNL libérés », SOS Médias Burundi, 17 décembre 2020 (www.sosmediasburundi.org/2020/12/17/ngozi-une-vingtaine-de-militants-du-cnl-liberes).

(3) Jérémie Misgao, « Satisfecit chez les professionnels des médias suspendus après l'annonce du Président de leur réouverture », in *Iwacu*, 30 janvier 2021 (www.iwacu-burundi.org/satisfecit-chez-les-professionnels-des-medias-suspendus-apres-lannonce-du-president-de-leur-reouverture).

(4) « Le Conseil de sécurité de l'ONU retire le Burundi de son agenda politique », RFI, 5 décembre 2020 (www.rfi.fr/fr/afrique/20201205-le-conseil-de-s%C3%A9curit%C3%A9-de-l-onu-retire-le-burundi-de-son-agenda-politique).

(5) Rapport publié le 3 novembre 2020 (www.undocs.org/pdf?symbol=fr/S/2020/1078).

(6) « Burundi : la Commission d'enquête de l'ONU constate peu de progrès sur les droits de l'Homme », in *ONU info*, 17 septembre 2020 (<https://news.un.org/fr/story/2020/09/1077442>).



Le président Ndayishimiye prend les rênes d'un système politique burundais forgé pendant quinze ans par le modus operandi du parti CNDD-FDD, devenu plus autoritaire et violent. Au niveau socio-économique il hérite d'une situation désastreuse, le Burundi étant classé parmi les trois pays les plus pauvres au monde.

encore plus marquant, le Secrétaire général propose, face à l'impasse du processus de médiation interburundais, de passer à un dialogue dirigé et contrôlé par le gouvernement du Burundi, alors que la plupart des leaders de l'opposition vivent toujours en exil. Ces propos très mesurés se heurtent cependant au ton beaucoup plus alarmiste du Conseil pour les droits humains des Nations unies. Ce dernier constate en septembre 2020 que « *de graves violations des droits humains, qui, dans certains cas, peuvent constituer des crimes contre l'humanité, persistent en 2019 et en 2020* »⁽⁶⁾. Le rapport pointe l'impunité, la culture de la violence, le rétrécissement continu de l'espace démocratique ainsi que les nombreuses violations commises par les Imbonerakure, les agents du Service national de renseignement (SNR), la police et les autorités administratives locales. La politique discordante de ces deux

organes montre toute la faiblesse et les contradictions des Nations unies, où les enjeux géopolitiques et les intérêts nationaux demeurent encore trop présents pour permettre d'œuvrer pour la défense de la paix et des droits humains au niveau mondial. Le changement de route de la part du Conseil de sécurité signifie, certes, un changement de stratégie dans la résolution de la question burundaise pour surmonter les insuccès du passé, mais répond

« L'orientation actuelle des pays occidentaux et de l'Union européenne à l'égard du Burundi est moins la conséquence d'un prétendu progrès vers la restauration d'un Etat de droit que d'une réorientation stratégique liée à la question des équilibres régionaux et des intérêts nationaux de ces mêmes pays occidentaux. »

aussi et surtout à un changement des équilibres politiques dans la région des Grands Lacs africains. Ce nouveau contexte géopolitique a conduit à une reformulation des intérêts nationaux, et donc des attitudes des grandes puissances siégeant au Conseil de sécurité, comme la France qui, déjà depuis juillet 2019, a repris d'une manière très discrète les relations bilatérales avec le Burundi.

L'orientation actuelle des pays occidentaux et de l'Union européenne à l'égard du Burundi est ainsi moins la conséquence d'un prétendu progrès vers la restauration d'un Etat de droit que d'une réorientation stratégique liée à la question des équilibres régionaux (notamment le contexte politique en République démocratique du Congo) et des intérêts nationaux des pays occidentaux.

Mis à part les intérêts géopolitiques des grandes puissances dans la région des Grands Lacs, quelle est la situation en termes de respect des droits humains et des principes démocratiques à l'intérieur du Burundi ? Est-ce que l'élection de Ndayishimiye a effectivement auguré une ouverture du régime en place ? Peut-on espérer un véritable changement des modes et modalités de gouvernement ? Rien n'est moins sûr.

Nouvelle présidence : rupture ou continuité ?

Evariste Ndayishimiye a toujours été l'un des acteurs clés du régime politique du CNDD-FDD, au pouvoir depuis 2005. Un régime responsable d'une répression sanglante qui a fait plusieurs milliers de morts et a conduit à l'exil plus de trois-cent-trente-mille Burundais depuis 2015. Ndayishimiye prend donc les rênes d'un système politique forgé pendant quinze ans par le modus operandi du CNDD-FDD, devenu plus autoritaire et violent. Au niveau socio-économique, il hérite d'une situation désastreuse. En 2020, le

Burundi est classé par la Banque mondiale parmi les trois pays les plus pauvres au monde, avec 75 % de la population vivant en dessous du seuil de pauvreté, d'après son estimation.

Dans un tel contexte, l'élection du président Ndayishimiye en mai 2020 et le décès soudain de son prédécesseur Pierre Nkurunziza, quelques semaines après, ont suscité beaucoup d'espoir. D'après certaines sources, le nouveau Président serait plus modéré et plus ouvert au dialogue. En réalité, son attitude demeure assez ambivalente. A commencer par son discours d'investiture. Si, d'un côté, il a promis de faire de l'éradication de la pauvreté et du développement du pays sa priorité, et mis en avant l'importance du dialogue en tant que pilier de la culture burundaise, de l'autre, il a attribué à la colonisation la responsabilité de « *la destruction de l'organisation sociale et administrative du Burundi* », accusé l'opposition en exil de faire le jeu des colonisateurs et fustigé les pays occidentaux pour leur attitude de donneurs de leçons. A aucun moment il n'a mentionné les aspects les plus sensibles de la gouvernance du CNDD-FDD, comme la question de la milice Imbonerakure ou l'impasse du processus de dialogue avec l'opposition en exil.

De même, la formation du nouveau gouvernement et les nominations qui ont suivi ont suscité d'après critiques. Comme les nouveaux ministres Alain-Guillaume Bunyoni et Gervais Ndirakobuca, tous deux frappés par des sanctions internationales en raison de leur rôle dans les violences perpétrées en 2015. Il a également nommé à des postes clés des hommes issus de l'armée, de la police et du très redouté SNR, conséquence d'une militarisation accrue du parti et de l'Etat, afin de récompenser les anciens combattants, noyau dur du CNDD-FDD. L'exigence de

**« A aucun moment
le président Ndayishimiye
n'a mentionné
dans son discours
d'investiture
les aspects les plus sensibles
de la gouvernance
du parti CNDD-FDD,
comme la question
de la milice Imbonerakure
ou l'impasse du processus
de dialogue
avec l'opposition en exil. »**

placer « les siens » et de répondre aux plaintes de nombreux militants-anciens combattants, estimant ne pas avoir été suffisamment récompensés pour leur fidélité, explique aussi la tenue d'un recensement ethnique au sein de la fonction publique, sous prétexte d'un rééquilibrage ethnique et du respect de l'accord de paix d'Arusha (août 2000)⁽⁷⁾. Cette question ethnique, qui refait de temps à autre surface, n'est qu'un prétexte confortable pour défendre des intérêts politiques.

Questions ethniques et persécutions politiques

Le CNDD-FDD a toujours eu une approche ambivalente de l'appartenance ethnique. Depuis 2005, les quotas ethniques établis à Arusha ont été dans l'ensemble respectés. Cependant, des rappels subtils ou plus directs à l'ethnicité n'ont pas manqué de résonner dans les déclarations de certaines personnalités politiques, ainsi que de certains journalistes proches du parti au pouvoir. Si les défis actuels, en termes de respect des droits et libertés civiles et politiques, vont bien au-delà d'une question ethnique, il est important de rester vigilants sur cet aspect, compte tenu de l'histoire du pays.

Quels sont alors les véritables défis du gouvernement burundais ? Malgré l'émergence de quelques signaux positifs, plusieurs questions problématiques persistent et ne sont pas prises en charge.

La présence des Imbonerakure reste ainsi importante, dans toutes les provinces du pays. Ils agissent comme une milice

au service du parti au pouvoir et bénéficient d'une (presque) totale impunité. Ils traquent les opposants, contrôlent et taxent les populations, et se rendent coupables d'abus et de spoliation contre de simples citoyens, à des fins politiques et/ou d'enrichissement personnel. Aucune mesure destinée à mettre un terme à leurs agissements arbitraires n'a été prise par le nouveau gouvernement. Leur démilitarisation n'est jamais évoquée. De même, le nouveau Président n'a pas abordé la question épineuse de la reprise du dialogue avec l'opposition en exil.

Les militants des partis d'opposition à l'intérieur du pays sont toujours pourchassés⁽⁸⁾. Les personnes ciblées seraient surtout des opposants, membres du parti Congrès national pour la liberté (CNL), ainsi que des militaires à la retraite. Et les auteurs présumés de ces assassinats seraient, pour la plupart, des Imbonerakure, des policiers ou des agents du SNR. Les personnalités connues sont aussi visées, à l'instar des députés : le 4 octobre 2020, un ancien député de la mandature 2015-2020, Fabien Banciryanino, a été accusé d'atteinte à la sûreté de l'Etat et arrêté⁽⁹⁾.

La plupart des facteurs de risque n'ont donc pas été traités de manière structurée par la nouvelle administration. Or, si le changement d'attitude de la communauté internationale à l'égard du Burundi est une manière de faire face autrement à la question burundaise, notamment à travers l'ouverture d'une fenêtre de dialogue, en espérant qu'avec le temps le gouvernement puisse adopter des mesures réellement favorables à la démocratisation des institutions et du débat politique, cela risque de véhiculer un message dangereux. D'autres pays pourraient dès lors préférer l'adoption d'une politique intransigeante comme monnaie d'échange vis-à-vis de la communauté internationale, puisque le gouvernement burundais peut désormais se targuer d'une belle victoire diplomatique. Cela montre toute la fragilité du système international de protection des droits humains, qui se heurte trop souvent aux intérêts étatiques.

Plus que jamais, il est important de rester vigilant sur la question burundaise mais surtout d'agir pour favoriser le rétablissement du pluralisme politique et le retour des opposants en exil, ainsi que la démilitarisation des Imbonerakure. ●

(7) Les quotas ethniques concernant les institutions étatiques ont été introduits par cet accord, afin de favoriser le partage ethnique du pouvoir.

(8) La Ligue pour la défense des droits de l'Homme Iteka a recensé au moins cent-quatre-vingt-dix-huit personnes tuées, dont vingt-six femmes, entre les mois de juillet et septembre 2020.

(9) En février 2020, il avait voté contre une loi visant à donner au président Nkurunziza le titre officiel de « Guide suprême du patriotisme », et il avait « osé » à cette occasion dénoncer les violences perpétrées sous son régime. Voir Fabrice Manirakiza, « Un emprisonnement polémique », in *Iwacu*, 19 octobre 2020 (www.iwacu-burundi.org/un-emprisonnement-polemique).