

**Echec de la
transformation du CNDD-
FDD du mouvement
rebelle en parti politique au
Burundi:**

une question d'équilibre entre le
changement et la continuité

Gervais **Rufyikiri**



IOB

Institute of Development Policy and Management
University of Antwerp

Working Papers are published under the responsibility of the IOB Research Lines, without external review process. This paper has been vetted by **Marijke Verpoorten**, coordinator of the Research Line **State, Economy and Society**.

Comments on this Working Paper are invited.

Please contact the author at [Rufyikiri Gervais <grufyikiri@yahoo.fr>](mailto:Rufyikiri.Gervais@yahoo.fr)

Instituut voor Ontwikkelingsbeleid en -Beheer
Institute of Development Policy and Management
Institut de Politique et de Gestion du Développement
Instituto de Política y Gestión del Desarrollo

Postal address:	Visiting address:
Prinsstraat 13	Lange Sint-Annastraat 7
B-2000 Antwerpen	B-2000 Antwerpen
Belgium	Belgium

Tel: +32 (0)3 265 57 70
Fax: +32 (0)3 265 57 71
e-mail: iob@uantwerp.be

<http://www.uantwerp.be/iob>

WORKING PAPER / 2016.12

ISSN 2294-8643

**Echec de la transformation du
CNDD-FDD du mouvement
rebelle en parti politique au
Burundi:**
une question d'équilibre entre le
changement et la continuité

Gervais **Rufyikiri***

Septembre 2016

* Institute of Development Policy and Management (IOB), University of Antwerp.



IOB

Institute of Development Policy and Management
University of Antwerp

TABLE OF CONTENTS

ABSTRACT	5
RÉSUMÉ	5
1. INTRODUCTION	6
2. BREF APERÇU DES ORIGINES DU CNDD-FDD: DU SOULÈVEMENT POPULAIRE SPONTANÉ À LA NAISSANCE D'UN MOUVEMENT REBELLE	8
3. LES FACTEURS HISTORIQUES DÉTERMINANT DU DÉVELOPPEMENT D'APRÈS-GUERRE DU CNDD-FDD	10
3.1. RUPTURE DES LIENS ENTRE LE CNDD ET LES AUTRES ORGANISATIONS POLITIQUES EXISTANTES DEPUIS L'AVANT-GUERRE	10
3.2. DISCONTINUITÉ DU LEADERSHIP	12
3.3. REPLI IDENTITAIRE ET POLITIQUE D'EXCLUSION BASÉE SUR LES ORIGINES POLITIQUES	14
3.4. MARGINALISATION DES INTELLECTUELS	15
3.5. EXERCICE DU POUVOIR PAR LA VIOLENCE	15
4. CHANGEMENT DE STATUT : DU MOUVEMENT POLITICO-MILITAIRE AU PARTI POLITIQUE	17
4.1. AVANTAGES D'UNE ORGANISATION BIEN STRUCTURÉE	17
4.2. MATURATION DU CONFLIT ET SENTIMENT D'IMPASSE MUTUELLEMENT DÉFAVORABLE	18
4.3. CONTEXTE GÉOPOLITIQUE DÉFAVORABLE ET PRESSION DE LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE	19
4.4. LE CNDD-FDD A-T-IL ADHÉRÉ À LA LETTRE ET À L'ESPRIT DE L'ACCORD D'ARUSHA ?	19
5. TRANSFORMATION DU MOUVEMENT EN PARTI POLITIQUE : CHOIX ENTRE LE CHANGEMENT ET LA CONTINUITÉ	21
5.1. CONTINUITÉ DES STRUCTURES POLITICO-MILITAIRES DE COMMANDEMENT	21
5.2. UNE CAMARADERIE ET UNE FRÉQUENTATION DIFFICILES ENTRE EX-FDD ET EX-FAB	23
5.3. VIOLENCE ET APPROCHE DE CONFRONTATION	24
5.4. UNE DÉMOCRATIE INTERNE DÉFICIENTE	26
5.5. DES ARGUMENTS FONDÉS SUR LA SOUVERAINETÉ POUR ESQUIVER DES RÉFORMES IMPULSÉES PAR LES DONATEURS	28
6. CONCLUSIONS	29

ABSTRACT

Since its accession to power following the 2005 elections, the CNDD-FDD has been continuously criticized for Burundi governance setbacks while its leaders' behavior suggested a maquis practice continuity. This study contributes to understand the relationship between the inability of this former rebel party to succeed the democratic transition process and some key elements of its history which played against a real rebel movement-to-political party transformation. Rivalries with pre-war existing political formations, leadership discontinuity, political origin-based identity and exclusion politics, intellectual marginalization and the conditioning of fighters to commit cruelty acts were the main historical factors that have marked the evolution of CNDD-FDD movement and thus shaping its current stature. There are several evidences showing that the CNDD-FDD leadership has transferred armed movement practices from the maquis era to a post-conflict political party, leading to the conclusion that the CNDD-FDD rebel movement-to-political party transformation has completely failed.

RÉSUMÉ

Depuis son accession au pouvoir après les élections de 2005, le CNDD-FDD a été constamment critiqué pour la mauvaise gouvernance du Burundi tandis que le comportement de ses dirigeants faisait penser à une continuité des pratiques du maquis. Cette étude contribue à comprendre le lien entre l'incapacité de ce parti converti d'un mouvement rebelle à réussir le processus de transition démocratique et certains éléments clés de son histoire qui ont joué contre une véritable transformation de mouvement rebelle en parti politique. Des rivalités avec des formations politiques préexistantes, la discontinuité du leadership à la tête du mouvement, le repli identitaire et l'exclusion fondée sur l'origine politique des membres, la marginalisation des intellectuels et le conditionnement des combattants à commettre des actes de cruauté ont été les principaux facteurs historiques qui ont marqué l'évolution du mouvement CNDD-FDD et façonné ainsi sa nature actuelle. Il existe plusieurs preuves qui montrent que les dirigeants du CNDD-FDD ont conservé leurs pratiques du maquis et qui permettent de conclure que la transformation du CNDD-FDD de mouvement rebelle en parti politique a complètement échoué.

1. INTRODUCTION

Des groupes armés non étatiques (GANE)¹ ont façonné ou influencé la scène politique dans de nombreux pays à travers le monde, et en particulier dans la région des Grands Lacs africains, pendant et après des conflits armés.² Quelle que soit la façon dont ils sont décrits (comme guérilleros, combattants de la liberté, mouvement de libération, milices, rebelles, forces négatives, terroristes ou bandits), la question la plus importante est de savoir si et comment ces GANE pourraient être le fer de lance des changements institutionnels profonds, tout en sachant que leur sort dépend largement de la manière dont la guerre est terminée. Il y a trois principales options pour mettre fin à une guerre impliquant des GANE: (i) une défaite complète ou marginalisation d'un GANE par des forces de l'Etat avec ou sans intervention des forces étrangères (cas du M23 en République démocratique du Congo-RDC en 2013 et de la LRA en Ouganda en 2013, entre autres), (ii) une défaite complète de l'Etat face à un ou des GANE (cas du NRM / NRA en Ouganda en 1986, du FPR au Rwanda en 1994, de l'AFDL en RDC en 1997 et des FRCI en Côte d'Ivoire en 2011, entre autres) et (iii) un accord de paix négocié entre les parties impliquées dans le conflit (cas de l'ANC en Afrique du Sud en 1991, du FMLN au Salvador en 1992, de la RENAMO au Mozambique en 1992 et du CNDD-FDD au Burundi en 2003, entre autres). Pour les deuxième et troisième catégories, la transformation des GANE en partis politiques non violents est un indicateur important de la fin de la guerre et de leur engagement à s'adapter à la scène politique d'après-guerre. En particulier pour la troisième catégorie, la réussite d'une telle transformation est un facteur décisif déterminant leur survie, leur emprise politique et la sympathie du public national et international.³ Elle détermine également leur rôle dans la construction et la stabilisation de l'Etat après-guerre, étant donné que dans certains pays les anciens GANE ont évolué comme partis politiques d'opposition tels que le Parti du Front révolutionnaire uni (RUF) en Sierra Leone⁴ et le Front National de Libération (FNL) au Burundi, tandis que dans d'autres, les GANE ont émergé comme partis hégémoniques tels que le *Conseil national pour la Défense de la Démocratie-Forces de Défense de la Démocratie* (CNDD-FDD) au Burundi. Cependant, des recherches visant à comprendre comment l'héritage d'une mobilisation armée au temps de guerre et la manière dont la guerre se termine affectent la dynamique des partis politiques qui ont émergé des groupes armés sont manquantes.⁵

Les études qui ont porté sur la transformation du CNDD-FDD de mouvement armé en parti politique ont été axées pour la plupart sur l'analyse des facteurs internes et externes qui ont poussé vers cette transformation.⁶ Conformément aux accords de paix ainsi qu'à la loi burundaise, ces études ont conclu que les indicateurs de ce changement ont été officiellement accomplis. Ceux-ci comprenaient ce qui a été rapporté comme intégration réussie des combat-

[1] Pour la définition, lire par exemple: Poliezer, P. 2005. *Neither terrorists nor freedom fighters*. Paper presented at the International Studies Association Conference, Honolulu, Hawaii, 3-5 March.

[2] Hofmann, C. and Schneekener, U. 2011. *Engaging non-state armed actors in state- and peace-building: options and strategies*. International Review of the Red Cross, Vol. 93 no.883, 603-621.

[3] Lire l'article de Curtis, D. and de Zeeuw, J. 2009. *Rebel Movements and Political Party Development in Post-Conflict Societies*, Working Paper for the Program on States and Security.

[4] Ogunmola, D. 2014. From civil war to political parties : a comparison of insurgent movements in West Africa, Liberia, Sierra Leone, and Côte d'Ivoire, and their metamorphosis into political parties. *Global Journal of Human-Social Science*, vol. 14 no. 1, 4-10.

[5] Sindre, G. M. and Söderström, J. 2016. Understanding armed groups and party politics. *Civil Wars*, vol. 18, no. 2, 109-117.

[6] Burihabwa, N.Z. 2014. The transformation of the Conseil National pour la Défense de la Démocratie-Force pour la Défense de la Démocratie (CNDD-FDD) from rebel movement to governing political party in Burundi. *Cambridge Review of International Affairs* supplement, pp.18-31; Nindorera, W. 2012. *The CNDD-FDD in Burundi : the path from armed to political struggle*. Berghof Transitions Series no. 10. Berghof Foundation, Berlin.

tants FDD dans les nouvelles forces de défense et de sécurité (FDS), le désarmement et la démobilisation des combattants jugés incapables,⁷ ainsi que l'enregistrement de l'aile politique en tant que parti politique et sa participation aux institutions étatiques d'abord dans le gouvernement de transition et puis comme parti dominant après avoir remporté les élections de 2005.⁸

Cependant, depuis le début de l'exercice du pouvoir après les élections de 2005, le CNDD-FDD a été constamment critiqué pour son incapacité à diriger convenablement le pays. Comme de nombreux partis au pouvoir en Afrique,⁹ il s'est progressivement transformé en parti autoritaire dominant assujettissant la société burundaise à un régime de type totalitaire.¹⁰ De nombreuses voix se sont levées pour dénoncer notamment de graves violations des droits de l'homme, le non-respect de l'Etat de droit, la restriction des droits politiques et des libertés civiles, les atteintes à la liberté de la presse, la non indépendance de la justice, les scandales de corruption, le néo-patrimonialisme, le clientélisme et la politisation du recrutement dans le secteur public. Certains analystes ont conclu que ces pratiques anti-démocratiques découlaient des « réflexes du maquis » au sein de la direction du parti dans la gestion des affaires de l'Etat¹¹ ou d'une « transformation déficiente » du CNDD-FDD de mouvement rebelle en parti politique.¹² Malgré ces manquements aux meilleures pratiques de la bonne gouvernance, le Burundi a été globalement évoqué comme un cas de transition démocratique réussie.¹³ Les tensions politiques intermittentes qui ont culminé en 2015 avec la crise grave qui a marqué le processus électoral amènent cependant à considérer que ce qui a été présenté comme « réflexes du maquis » était plutôt en réalité une continuité des pratiques du maquis,¹⁴ ce qui signifie que la transformation du CNDD-FDD a échoué. Cet échec a compromis le processus de transition démocratique en dépit des investissements de la communauté internationale dans la consolidation du processus de paix et de la démocratie. En effet, le Burundi (ainsi que la Sierra Leone) était un cas-test pour la Commission de consolidation de la paix de l'ONU.¹⁵ Ainsi, à part le soutien classique des donateurs, le Burundi était bénéficiaire des fonds de cette Commission. En outre, plusieurs programmes financés par des donateurs et exécutés par des organismes internationaux comme le Burundi Leadership Training Program, l'Institut Néerlandais pour la démocratie multipart

[7] Willén, N. 2016. From Foe to Friend? army integration after war in Burundi, Rwanda and the Congo. *International Peacekeeping*, Vol. 23 no.1, 79-106.

[8] Hajayandi, P. The integration of former rebels in Burundi's national Defense Forces—a step to reconciliation. The Institute for Justice and Reconciliation, Cap Town. <http://www.ijr.org.za/publications/pdfs/Integration%20of%20ex-rebel%20in%20BNDF.pdf>; Vircoulon, T. 2015. Insights from the Burundian crisis (I) : an army divided and losing its way. ICG. <http://blog.crisisgroup.org/africa/burundi/2015/10/02/insights-from-the-burundian-crisis-i-an-army-divided-and-losing-its-way/>, visited on 21 June 2016.

[9] Kura, S.B. 2008. African ruling political parties and the making of 'authoritarian' democracies: extending the frontiers of social justice in Nigeria. *African Journal on Conflict Resolution*, Vol. 8 no. 2, 63-102.

[10] International Crisis Group. 2006. Burundi: democracy and peace at risk. Africa Report N°120 – 30 November 2006 ; Palmans, E. 2012. Burundi's 2010 elections: Democracy and peace at risk? Brussels, ECES. http://www.eces.eu/images/documents/Burundi_Elections_Eva_Palmans.pdf, visited on 11 June 2016.

[11] Agence France Presse. 2015. Crise politique burundaise : un pouvoir de plus en plus isolé mais prêt à tout. <http://reliefweb.int/report/burundi/crise-politique-burundaise-un-pouvoir-de-plus-en-plus-isol-mais-pr-t-tout>, visited on 29 June 2016.

[12] Nindorera, W. 2008. Burundi : the deficient transformation of the CNDD-FDD. In de Zeew, J. (Ed). From soldiers to politicians. Transforming rebel movements after civil war. Boulder, Lynner Rienner Publishers, Inc., pp. 103-130.

[13] El Abdellaoui, J. 2010. Burundi : overview of the 2010 elections and observations on the way forward. Situation report, Institute for Security Studies.

[14] Wittig, K. 2016. Politics in the shadow of the gun : revisiting the literature on 'rebel-to-party transformations' through the case of Burundi. *Civil Wars*, Vol. 18 no. 2, 137-159.

[15] Nations Unies. Lettre datée du 20 décembre 2006, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Président de la Commission de consolidation de la paix. Conseil de Sécurité, S/2006/1050.

tite, l'Association des Parlementaires Européens pour l'Afrique, l'Union Interparlementaire et d'autres, ont été mis en œuvre pour le renforcement des capacités des leaders au sein des partis politiques, des institutions de l'Etat, des FDS et des organisations de la société civile. Par conséquent, les raisons de l'échec de transformation du CNDD-FDD sont à chercher dans des facteurs historiques qui auraient joué un rôle clé dans la limitation de cette transformation.

Le but de cet article est de comprendre le lien entre cette incapacité du parti CNDD-FDD à gérer l'Etat d'une manière moderne et certains éléments clés de son histoire qui ont joué contre une véritable transformation de mouvement rebelle en parti politique. Il vise donc à combler une lacune. La structure de cet article comprend cette introduction suivie de la section 2 qui rappelle brièvement l'origine et l'évolution du mouvement CNDD-FDD. Ensuite, la section 3 indique certains développements organisationnels – tels que les rivalités avec des formations politiques existantes depuis l'avant-guerre et la discontinuité du leadership à la tête du mouvement – et les comportements individuels ou pratiques collectives – comme l'exercice du pouvoir par la violence, le repli identitaire et l'exclusion fondée sur l'origine politique des membres et la marginalisation des intellectuels – au moment du maquis qui ont le plus marqué l'histoire du mouvement, façonné son organisation et qui continuent de caractériser le comportement actuel de son leadership. Ensuite, la section 4 identifie certains facteurs clés qui ont favorisé la transformation du CNDD-FDD de mouvement rebelle en parti politique. Elle souligne aussi certains éléments indiquant que cette transformation ne découlait pas d'une réelle volonté de changement, mais qu'elle était plutôt motivée par l'ajustement stratégique pour atteindre les objectifs de la lutte. Dans la section 5, plusieurs indicateurs de la continuité des pratiques du maquis sont discutés avant de passer à la dernière section des conclusions. Le contenu de cet article se fonde principalement sur mes connaissances et les preuves dont j'ai pu disposer en tant que témoin direct, étant donné les différentes positions de responsabilité que j'occupais au sein du CNDD-FDD à la fois au temps du mouvement et du parti¹⁶ et au sein de l'Etat.¹⁷ Mon témoignage s'est enrichi de mes discussions avec des personnalités politiques et militaires, dont des officiers ex-FDD, et d'autres données de la littérature.

2. BREF APERÇU DES ORIGINES DU CNDD-FDD: DU SOULÈVEMENT POPULAIRE SPONTANÉ À LA NAISSANCE D'UN MOUVEMENT REBELLE

Contrairement à d'autres partis politiques connus au Burundi qui ont été créés à l'initiative des individus qui devenaient leurs présidents fondateurs, la naissance du CNDD a ses origines dans un soulèvement populaire spontané contre le coup d'Etat militaire d'octobre 1993. En Juin 1993, le Burundi a organisé avec succès des élections démocratiques multipartites (après celles des années 60) qui ont porté au pouvoir le Front pour la démocratie au Burundi (FRODEBU), un parti à dominance Hutu, et son candidat Melchior Ndadaye devenant ainsi le premier président démocratiquement élu et le premier président hutu du Burundi. Cette victoire a été vécue différemment par les deux principaux groupes ethniques. Les Hutu en général (et certains Tutsi convaincus des valeurs démocratiques) ont estimé qu'une page de l'histoire, des décennies de dictature militaire et de domination d'une minorité, était tournée. Pour Christian Sendegeya (Tutsi et ancien membre du Comité exécutif national du FRODEBU), «l'élection de Ndadaye et la victoire du FRODEBU étaient une victoire pour tous ceux qui étaient avides de paix, de

[16] Représentant du mouvement en Belgique de 1996 à 2003, Commissaire adjoint pour l'administration et des affaires juridiques de 2004 à 2005, membre du Conseil des sages du parti de 2007 à 2015.

[17] Président du Sénat entre 2005 et 2010 et deuxième vice-président de la République entre 2010 et 2015.

liberté et de justice». ¹⁸ Cependant, certains Hutu étaient ouvertement pessimistes quant aux chances de succès du FRODEBU d'exercer le pouvoir politique alors que les Tutsis qui avaient les pouvoirs militaires et économiques y étaient opposés. Le sort de l'«armée Tutsi» était pour eux une préoccupation majeure. Le principal rival du FRODEBU, l'Union pour le progrès national (UPRONA), un parti dont les organes dirigeants étaient dominés par des Tutsis et qui était au pouvoir comme parti-État depuis plus de trente ans, a mal digéré la défaite. Il avait à son côté les forces armées burundaises (FAB) connues pour être presque mono-ethniques Tutsi. L'assassinat du président Melchior Ndadaye ainsi que certains de ses proches collaborateurs en octobre 1993 a déclenché une guerre civile, la plus longue et la plus dévastatrice que le Burundi a connu depuis son indépendance. A l'annonce de ces terribles nouvelles, la population Hutu, se rappelant des événements sanglants du passé particulièrement des massacres de 1972, était effrayée et agitée sur tout le territoire. Elle a érigé des barrières sur les routes ou détruit des ponts pour bloquer le mouvement des militaires dans les zones rurales. ¹⁹ Ces actes ont marqué les premiers signes d'une résistance populaire spontanée contre le coup d'Etat. Ce fut dans ce climat de colère, de panique et d'agitation que des massacres interethniques ont été commis. Localement, la population Hutu s'est organisée afin de mieux résister à la répression militaire.

Face à l'insécurité et aux menaces croissantes que les membres du FRODEBU subissaient en permanence, le Bureau politique de ce parti a décidé, en novembre 1993, l'organisation d'une auto-défense avec l'objectif de «protéger les autorités légitimes à tous les niveaux qui devenaient des cibles des auteurs du coup d'Etat rampant, aider les gens à se protéger contre les ravages de l'armée et défendre le processus démocratique que de toute évidence cette armée essayait d'enterrer pour de bon. » ²⁰ L'organisation de cette force populaire a été confiée à Léonard Nyangoma, ministre de la fonction publique, du Travail et Rapatriement des réfugiés. C'est le 24 septembre 1994 qu'une rébellion a été officiellement créée en suivant le schéma classique d'organisation des mouvements de libération qui ont été structurés en ailes politique et militaire à l'image, par exemple, du Mouvement de résistance nationale avec son aile militaire l'Armée de résistance nationale en Ouganda ²¹ et du Congrès national africain avec son aile militaire Umkhonto we Sizwe en Afrique du Sud. ²² De même, au Burundi, la branche politique a été nommée *Conseil national pour la défense de la démocratie* (CNDD) tandis que sa branche armée portait le nom de *Forces de Défense de la Démocratie* (FDD Intagoheka). Bien que, à ses débuts, peu de Tutsi aient rejoint le CNDD, son leadership était ethniquement inclusif, comme l'a affirmé son vice-président Christian Sendegeya. ²³

[18] Executive Intelligence Review. 1997. What it will take to bring peace and development to Burundi. EIR Vol. 24 no. 49, 64-70. http://www.larouchepub.com/eiw/public/1997/eirv24n49-19971205/eirv24n49-19971205_064-what_it_will_take_to_bring_peace.pdf, visited on 4 July 2016.

[19] Elias, M. 1994. Burundi : les fruits vénéneux du coup d'Etat. In : Politique africaine, Vol. 54. Paris, Karthala, pp. 145-150.

[20] Burundi: Histoire de la lutte armée du CNDD. <https://www.youtube.com/watch?v=TCPlwpYcm-4>, visité le 28 février 2016.

[21] Prunier, G. 1986. Le phénomène NRM en Ouganda : une expérience révolutionnaire originale. Politique africaine no. 23, 102-111.

[22] African National Congress. A brief history of the African National Congress. <http://www.anc.org.za/content/brief-history-anc>, visited on 1st July 2016.

[23] Executive Intelligence Review, *op. cit.*

3. LES FACTEURS HISTORIQUES DÉTERMINANT DU DÉVELOPPEMENT D'APRÈS-GUERRE DU CNDD-FDD

Depuis son accession au pouvoir après les élections de 2005, le CNDD-FDD a été constamment critiqué pour les revers de la gouvernance au Burundi. Les tendances inquiétantes de gouvernance se manifestaient surtout par la montée de l'autoritarisme et du diktat des « hommes forts ». La gestion du pouvoir a été marquée par deux types de dictatures évoluant côte à côte, l'une militaire exercée par des Généraux ex-FDD et l'autre politique, le CNDD-FDD s'étant progressivement positionné *de facto* comme un parti unique ou parti-Etat.²⁴ Et sans surprise, un regard en arrière montre que le mouvement CNDD-FDD s'était imposé *de facto* comme « mouvement-Etat » pendant la guerre. En effet, même s'il n'a jamais contrôlé entièrement un territoire spécifique, il a néanmoins réussi à établir une forme d'autorité un peu partout avec son administration parallèle et ses systèmes judiciaire et socio-économique. Ceci suggère de concentrer cette section sur l'identification et l'analyse de certains événements et faits qui ont marqué le plus l'histoire du CNDD-FDD et qui auraient façonné son évolution et le comportement de ses dirigeants dans la période post-conflit.

3.1. Rupture des liens entre le CNDD et les autres organisations politiques existantes depuis l'avant-guerre

Au cours de la période précédant la création officielle du CNDD, la structure de coordination provisoire de la résistance populaire était une coalition de toutes les forces politiques (à majorité Hutu) opposées au coup d'Etat militaire du 21 octobre 1993.²⁵ Les organisations politiques qui ont pris part à l'initiative étaient le FRODEBU, le Parti pour la libération du peuple Hutu (PALIPEHUTU), le Front de libération nationale (FROLINA), le Mouvement pour la paix et la démocratie (MPD), Parti du peuple (PP) et le Parti des travailleurs du Burundi (UBU).²⁶ Cette initiative a donné lieu à une organisation pluraliste impliquant qu'une équipe de direction collective soit mise en place dans laquelle des rôles complémentaires seraient partagés entre les organisations membres.

Le PALIPEHUTU et le FROLINA avec leurs ailes armées, par exemple, devraient jouer un rôle clé dans des opérations militaires en raison de leur expertise en matière de guérilla. Ainsi, l'un des membres du PALIPEHUTU, Donatien Misigaro (fondateur de la branche armée du PALIPEHUTU), se vit confier la responsabilité de chef d'état-major général de l'organisation militaire collective provisoire appelée « FDD-Intagoheka » (qui ne dorment jamais). Mais tel que l'a rapporté Denis et *al.*,²⁷ une direction collective est fragile, surtout que, dans ce cas précis, chaque parti semblait avoir son propre agenda tout en cherchant à tirer profit des autres. Par exemple,

[24] Rufiyikiri, G. 2016. Grand Corruption in Burundi: a collective action problem which poses major challenges for governance reforms. Working Paper, IOB, University of Antwerp. <https://www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container2673/files/Publications/WP/2016/o8-Rufiyikiri.pdf>

[25] International Crisis Group. 2002. The Burundi rebellion and the ceasefire negotiations. Africa Briefing Paper, Nairobi, 6 August 2002.

[26] Les grandes figures mandatées par leurs organisations politiques dans la mise en place de la structure de coordination initiale de la résistance populaire qui a conduit à la création du CNDD étaient principalement Léonard Nyangoma, Christian Sendegeya, Augustin Nsanze et Richard Nimbasha pour le compte du FRODEBU; Etienne Kana, Donatien Misigaro, Léon Manwangari et Népomcène Mbanzamihiho pour le PALIPEHUTU; Dr Kajekera pour le FROLINA; Charles Nahigombeye pour le MPD; Sylvestre Marora pour le PP; Melchior Wagara et Sévérin Ntibatingeso pour UBU (source: communication personnelle avec Richard Nimbasha).

[27] Denis Jean-Louis, Lise Lamothe and Ann Langley. 2001. The dynamics of collective leadership and strategic change in pluralistic organizations. *Academy Management Journal*, vol. 44 no. 4 : 809-837. doi: 10.2307/3069417.

d'une part, le FRODEBU, qui cherchait à récupérer le pouvoir perdu lors du coup d'Etat, a voulu profiter de l'expérience de lutte armée et de la capacité des «anciens groupes armés», à savoir le PALIPEHUTU et le FROLINA, pour des opérations de guérilla. D'autre part, ces « vieux » groupes armés semblaient vouloir profiter de la situation pour devenir plus puissants en spéculant sur les éventuelles ressources financières que le FRODEBU pouvait leur apporter, ce qui allait leur permettre d'augmenter leur capacité de guérilla et de se positionner ainsi comme nouvelles forces politiques alternatives sur la scène burundaise.

Après environ trois mois de collaboration, le limogeage de Donatien Misigaro (accusé d'être trop vieux par rapport aux exigences physiques pour diriger une guérilla) du poste de chef d'état-major général a créé une rupture avec le PALIPEHUTU. Mais un nombre important de ses combattants et de ses membres a préféré rester dans la structure pré-CNDD. Ce fut le cas d'Adolphe Nshimirimana, Hussein Radjabu, Alain Guillaume Bunyoni et d'autres, qui sont devenus plus tard les figures les plus imposantes du mouvement.²⁸ Bien que le FNL (aile armée du Palipehutu) et les FDD aient parfois participé à des opérations militaires conjointes, en particulier en 1995-1996²⁹ ou se soient engagés dans des opérations plus coordonnées en 2000-2001,³⁰ leurs rivalités ont été caractérisées depuis lors par des affrontements armés dans les provinces de Cibitoke, Bubanza et Bujumbura rural en particulier en 1997 et 1999.³¹ Un malentendu sur des questions financières a également poussé le FROLINA à se retirer de l'organisation pré-CNDD.

Bien qu'initialement le FRODEBU ait soutenu la structure pré-CNDD à travers des réseaux secrets, les deux organisations se sont distancées l'une de l'autre très rapidement, car il devenait presque impossible pour les dirigeants du FRODEBU, sous la surveillance de l'appareil politico-militaire Tutsi, d'assumer en même temps des responsabilités officielles de l'Etat et la direction d'un mouvement d'opposition armé contre le même Etat. Deux semaines avant la création officielle du CNDD, une Convention de gouvernement a été adoptée comme nouveau pacte de partage du pouvoir entre le FRODEBU d'un côté et l'UPRONA et l'armée de l'autre. Cet événement a marqué la scission du FRODEBU traçant ainsi deux chemins séparés pour ses membres, soit un chemin de lutte sous l'égide du CNDD (qui ne tarda pas à se créer officiellement) ou un chemin d'arrangements négociés sous la Convention dite «de Kigobe». Depuis lors, le FRODEBU et le CNDD ont évolué comme des rivaux en particulier dans le développement de leurs relations avec la population dans le but de recruter des membres et de les fidéliser, surtout au sein de la communauté Hutu qui fournissait la plupart de ces membres. Des contacts entre Jean Minani (président du FRODEBU en exil en Tanzanie) et Jean Bosco Ndayikengurukiye (président du mouvement CNDD) pour un rapprochement entre les deux organisations politiques ont eu lieu en mars 1998, mais ils n'ont pas abouti à des résultats substantiels.

Avec le retrait des principales organisations politiques de la structure pré-CNDD, le mouvement CNDD a émergé comme un ensemble pouvant accueillir des membres dont les visions pouvaient être différentes en fonction de leurs origines historico-politiques mais parta-

[28] ICG. 2002. The Burundi rebellion and the ceasefire negotiations. Nairobi/Brussels : ICG Africa Briefing Paper, 6 August 2002. <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/africa/central-africa/burundi/Bo09%20The%20Burundi%20Rebellion%20and%20the%20Ceasefire%20Negotiations.pdf>, visited on 7 May 2016.

[29] Guichaoua, André. Exilés, réfugiés, déplacés en Afrique centrale et orientale. Paris : Karthala, 2004, p.1045.

[30] International Crisis Group. 2001. Burundi : Breaking the deadlock. The urgent need for a new negotiating framework. Africa Report No. 29, Brussels/Nairobi.

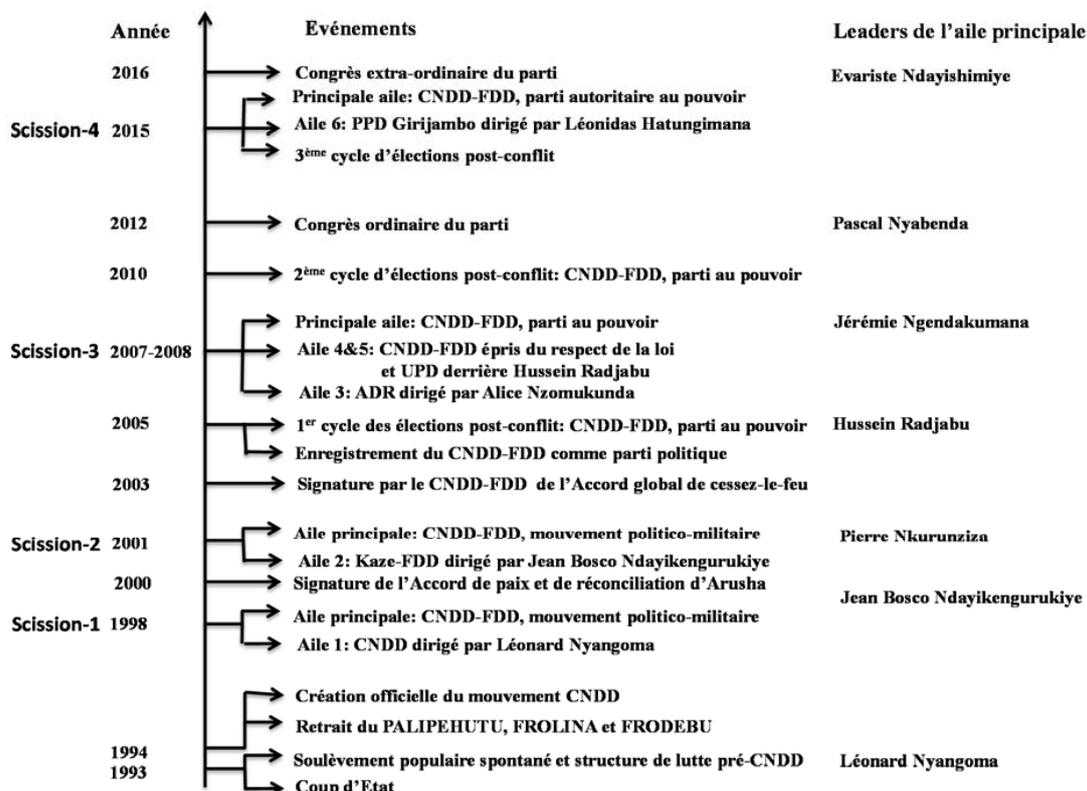
[31] Ligue Burundaise des Droits de l'Homme. 2003. Burundi-Sécurité: Les combats entre Palipehutu- Fnl et Cndd-fdd provoquent un exode de la population. Report published on 17 Septembre 2003. <http://reliefweb.int/report/burundi/burundi-s%C3%A9curit%C3%A9-les-combats-entre-palipehutu-fnl-et-cndd-fdd-provoquent-un-exode-de>, visited on 2 May 2016;

geant individuellement un objectif commun, celui de résister contre le coup d'Etat rampant.³² Le fait que le CNDD ait commencé et puis évolué comme une organisation entièrement indépendante des formations politiques existantes pourrait expliquer ses relations tendues avec d'autres partis politiques dans la période post-conflit. Ce comportement solitaire du CNDD-FDD hérité du maquis était particulièrement un obstacle majeur pour le partage du pouvoir basé sur un consociationalisme consacré par l'Accord de paix d'Arusha signé en 2000 et la Constitution de 2005.³³

3.2. Discontinuité du leadership

Depuis sa création, le CNDD a traversé des périodes de turbulences causées par des tensions et de graves crises internes basées à la fois sur le régionalisme et le disfonctionnement dans la gestion du mouvement (voir Figure 1). Rares sont les dirigeants politiques ou militaires ayant participé à sa création qui ont réussi à rester membres du mouvement jusqu'à la fin de la guerre. Les divisions internes ont déjà produit jusqu'aujourd'hui six factions dissidentes dont les dirigeants ont été contraints de quitter le pays et vivent actuellement en exil. La dernière faction (aile 6) était initialement composée des «frondeurs» (membres du CNDD-FDD opposés au troisième mandat présidentiel de Nkurunziza) qui ont créé plus tard en Février 2016 un nouveau parti politique, le Parti des patriotes pour le développement (PPD-Girijambo). Pendant la guerre, trois équipes se sont succédé par la force à la tête du mouvement suite à des protestations contre la direction en place: équipe Nyangoma, équipe Ndayikengurukiye et équipe Nkurunziza.

Figure 1. Chronologie de l'évolution du CNDD-FDD



[32] Twagiramungu, N. 2014. Two rebel roads to power explaining variation in the transition from genocidal violence to rebel governance in contemporary Rwanda and Burundi. A PhD Thesis, Fletcher School of Law and Diplomacy, Tufts University.

[33] Vandeginste, Stef. Théorie consociative et partage du pouvoir au Burundi. IOB, Antwerp University, Cahier/2006.04. <http://www.ua.ac.be/objs/00152971.pdf>, visited on 29 April 2016.

Au cours de la première période de 1994 à 1998, les dirigeants politiques du CNDD ont établi leur base en RDC de sorte qu'ils étaient absents du champ de bataille. En conséquence, les combattants FDD étaient seuls face aux besoins et aux problèmes quotidiens de la lutte. Ils ont alors peu à peu développé un sentiment d'indépendance vis-à-vis des dirigeants politiques dont le leadership était par ailleurs affaibli par des intrigues internes.³⁴ En effet, le Comité exécutif du CNDD a été suspendu en novembre 1997 par son Président Léonard Nyangoma créant ainsi un vide du pouvoir dans la coordination du mouvement. Le même Nyangoma a été renversé en mai 1998 par le chef d'état-major général des FDD, Jean Bosco Ndayikengurukiye.³⁵ D'une part, la plupart des figures de l'équipe de direction se sont éclipsées en même temps que Nyangoma pour former une petite aile (CNDD Nyangoma), et d'autre part, de nouvelles figures ont émergé pour diriger le mouvement aux côtés de Jean Bosco Ndayikengurukiye devenu Commandant en chef et coordonnateur général du mouvement. Il s'agissait particulièrement de Prime Ngowenubusa et Laurent Kabura nommés aux postes de chefs d'état-major général adjoints et de Hussein Radjabu promu aux fonctions de Secrétaire général. Dans le même élan, les relations entre les branches politiques et militaires ont été redéfinies, les militaires ayant revendiqué une plus forte représentation dans les organes de prise de décisions. Une restructuration du mouvement a eu lieu en mars 1998 et a instauré en effet la prééminence des militaires sur les civils dans la structure combinée de commandement d'une organisation politico-militaire restructurée, le CNDD-FDD.³⁶

A son tour, Ndayikengurukiye a été évincé du pouvoir en octobre 2001, sous les mêmes accusations que son prédécesseur,³⁷ bien que selon lui, son éviction résultait plutôt d'une conspiration internationale parce qu'il avait refusé de participer au processus de négociation de paix en cours à Arusha.³⁸ Le CNDD-FDD à nouveau fracturé, Ndayikengurukiye devenait le leader de la petite aile, CNDD-FDD Ndayikengurukiye, qui deviendra plus tard le parti Kaze-FDD, tandis que Pierre Nkurunziza montait à la tête du mouvement. Ses plus proches collaborateurs étaient Hussein Radjabu maintenu au poste de secrétaire général et Adolphe Nshimirimana promu chef d'état-major. La prééminence des militaires sur les civils a été simplement atténuée mais elle est restée jusqu'à la mise en place d'une quatrième équipe lors du congrès des 7 et 8 août 2004, qui a proclamé la mutation du mouvement CNDD-FDD en parti politique.³⁹ Cette équipe toujours dirigée par NKURUNZIZA était composée de civils. L'équipe Nkurunziza a été consensuellement remplacée au congrès de février 2005 qui a désigné Nkurunziza comme candidat présidentiel pour les élections de 2005 et élu Hussein Radjabu comme son successeur à la tête du parti.

[34] FDD. 1998. Décision no. 001/98 du 20 mars 1998 portant restructuration et réorganisation définitive du Conseil national pour la Défense de la Démocratie (CNDD). Etat-Major Général politico-militaire, FDD. https://www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container2143/files/DPP%20Burundi/Partis%20politiques/CNDD-FDD/D%C3%A9cision_du_20_mars_1998_portant_cr%C3%A9ation_du_CNDD-FDD.pdf

[35] CNDD-FDD. 1998. Décision du 6 mai 1998 de destitution de Léonard Nyangoma, signée Jean-Bosco Ndayikengurukiye, Coordinateur Général. https://www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container2143/files/DPP%20Burundi/Partis%20politiques/CNDD-FDD/D%C3%A9cision_Destitution_nyangoma_060598_Jean_Bosco.pdf

[36] *Op. cit.*

[37] CNDD-FDD. 2001. Déclaration n° 001/1/CNDD-FDD. https://www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container2143/files/DPP%20Burundi/Partis%20politiques/CNDD-FDD/Declaration_Destitution_JeanBosco_151001_Adolphe.pdf

[38] Communication personnelle avec Jean Bosco Ndayikengurukiye ; ICG. 2000. L'effet Mandela : Evaluation et perspective du processus de paix burundais. Rapport ICG Afrique centrale N° 13, Bujumbura. <http://www.crisis-group.org/~media/Files/africa/central-africa/burundi/French%20Translations/The%20Mandela%20Effect%20Prospects%20for%20Peace%20in%20Burundi%20FRENCH>, visited on 6 May 2016.

[39] La prééminence des militaires ex-FDD sur des civils dans les instances de prise de décisions du parti a été réintroduite progressivement depuis 2007 notamment avec la participation de certains Généraux ex-FDD dans les réunions du Conseil des sages du parti.

La dynamique de la construction, déconstruction et reconstruction de l'équipe de direction au fil du temps est un signe révélateur de l'instabilité organisationnelle du CNDD-FDD. Comme conséquences de cette discontinuité du leadership, les raisons fondamentales de la lutte (sauver les valeurs démocratiques héritées de Ndadaye), l'expérience et le savoir-faire n'ont pas été transmis d'une équipe à l'autre. Aussi, à chaque fois, les valeurs se perdaient et la formation, la capacité des leaders était un éternel recommencement. Ce qui est important de se rappeler et qui a certainement influencé d'une manière remarquable la nature et le comportement de la direction actuelle du CNDD-FDD est qu'au cours de cette évolution tumultueuse, son leadership s'est tamisé résultant d'une élimination/exclusion des intellectuels et des membres du FRODEBU (voir les détails aux points 3.3. et 3.4). Dans la phase finale de la lutte armée, le noyau le plus influent du mouvement CNDD-FDD était composé d'anciens membres du PALIPEHUTU,⁴⁰ à savoir, Pierre Nkurunziza, Hussein Radjabu, Adolphe Nshimirimana, Alain Guillaume Bunyoni et d'autres. Ces dirigeants, qui ont émergé par des pratiques non consensuelles de succession à la direction du mouvement pendant la guerre et qui sont visiblement dépourvus de compétences de leadership transformationnel,⁴¹ ont été incapables de concevoir une politique démocratique au sein du parti, de respecter l'Etat du droit et de gouverner le pays selon les principes démocratiques fondamentaux, tels que l'alternance et le partage démocratique du pouvoir. Le fait pour le président Nkurunziza de briguer un troisième mandat lors des élections de 2015 en violation de la Constitution et l'Accord d'Arusha, a illustré et en quelque sorte couronné ces faiblesses du leadership du CNDD-FDD.

3-3- Repli identitaire et politique d'exclusion basée sur les origines politiques

Sous la direction de Nyangoma (et dans une moindre mesure au temps de Ndayikengurukiye), les membres issus du FRODEBU dominaient la direction politique du CNDD-FDD tandis que des combattants qui avaient déserté les FAB (en particulier les anciens étudiants de l'Institut supérieur des Cadres militaires -ISCAM) dominaient le commandement des FDD. Ces combattants ex-FAB jouissaient d'une haute considération parce qu'ils étaient plus disciplinés et meilleurs organisateurs. Ils étaient aussi en avance sur les autres dans la formation sur les techniques de guerre conventionnelle. Ceux qui étaient originaires du PALIPEHUTU se sentaient frustrés car ils se considéraient comme les plus expérimentés dans les techniques de guérilla. A partir de 1996, ils se sont renforcés par le recrutement préférentiel des membres du PALIPEHUTU, en profitant de la position occupée par Hussein Radjabu en tant que commissaire à la mobilisation et à la propagande. C'est également dans ce courant que Pierre Nkurunziza (membre du PALIPEHUTU également) a été recruté en septembre 1996 par Hussein Radjabu et présenté à Ndayikengurukiye (chef d'état-major général) pour être accepté comme membre du CNDD. Par ailleurs, les membres issus du FRODEBU ont été amenés à démissionner tant ils subissaient de maltraitances. C'est dans ces circonstances que Jean-Marie Nduwabike et Noël Batungwanayo ont quitté le CNDD par exemple. Ce fut le début de rupture entre les membres issus du FRODEBU et ceux issus du PALIPEHUTU. Les tendances ont été complètement inversées quand les cadres politiques des autres organisations politiques, en particulier ceux du par-

[40] Le PALIPEHUTU avait, depuis sa création en 1980, une idéologie ethnocentrique mobilisant ses partisans sur un fond ethnique basé sur des visions antagonistes radicales entre Hutu et Tutsi (Lire par exemple: Sentamba, E. 2008. Burundi: Un processus de négociation entre le gouvernement et le Palipehutu-Fnl dans l'impasse. *Journal of African Conflicts and Peace Studies*, Vol. 1 no. 1, 30-51.)

[41] Pour la définition, lire par exemple: Aga, D.A., Noorderhaven, N. and Vallejo, B. 2016. Transformational leadership and project success: The mediating role of team-building. *International Journal of Project Management*, Vol. 34 no.5, 806-818.

ti UBU,⁴² ont été expulsés du mouvement au moment du renversement de Ndayikengurukiye en 2001. C'est depuis cette époque que les membres issus du PALIPEHUTU ont monopolisé à jamais à la fois les organes politiques et militaires du CNDD-FDD formant un nouveau «système CNDD-FDD».⁴³ Cette crise de confiance au CNDD-FDD entre les anciens du FRODEBU et les anciens du PALIPEHUTU a peut-être des racines dans des causes lointaines. Avant le début de la guerre déjà, donc avant octobre 1993, Pierre Nkurunziza avait confié à un de ses amis : «comme le président Ndadaye n'a pas nommé des natifs de Ngozi comme ministres, nous allons renforcer le PALIPEHUTU ».⁴⁴ Et on a pu noter en effet que les références au nom de Ndadaye (héros de la démocratie) ont été rares dans ses discours par rapport, par exemple, au nom de Rwagasore (héros de l'indépendance) qu'il a souvent cité.

Une des conséquences de ce repli identitaire et de cette politique d'exclusion basées sur l'origine politique et régionale des membres du CNDD-FDD était l'isolationnisme et l'exclusion de tous ceux qui étaient différents. Ce fut sans doute la raison principale de la marginalisation des membres du FRODEBU par le parti vainqueur des élections de 2005. Par exemple, seuls trois postes ministériels sur cinq légalement dus ont été attribués au FRODEBU⁴⁵ et ses cadres ont été presque systématiquement licenciés des postes de direction dans les institutions publiques et les entreprises parapubliques.⁴⁶ Il a également été observé que le clientélisme et la politisation des services publics se sont intensifiés sous le régime du CNDD-FDD comme jamais auparavant.⁴⁷

3-4- Marginalisation des intellectuels

Le mouvement CNDD-FDD a été progressivement nettoyé des intellectuels pour plusieurs raisons et sous diverses prétextes : le régionalisme (province Bururi contre le reste), la mauvaise cohabitation entre les membres en fonction de leur origine politique (ex-FRODEBU contre ex-PALIPEHUTU) mais aussi entre ceux qui avaient fait des études universitaires et ceux qui n'en avaient pas fait, ces derniers souffrant d'un complexe d'infériorité. La majorité des intellectuels ont quitté le mouvement en raison de la solidarité politique et régionale quand Nyangoma et Ndayikengurukiye (tous deux natifs de la province Bururi) ont été destitués de leur fonction, respectivement en 1998 et en 2001. Ils étaient originaires du Bururi ou du FRODEBU. D'autres ont été tués par leurs camarades d'armes (voir point 3.5) tandis que d'autres ont été contraints de quitter le CNDD-FDD parce qu'ils se sentaient inutiles et dévalorisés aussi longtemps qu'il leur était régulièrement répété qu'il était inutile «de raisonner» dans le CNDD-FDD. La concurrence dans l'occupation des postes de responsabilité pendant le temps de la rébellion et les perspectives d'opportunités pour la période post-conflit ont également été des motivations de la « guerre des diplômés » ayant conduit les membres au faible niveau de formation à maltraiter, expulser et même tuer ceux qui avaient des niveaux d'études universitaires.

[42] Sous la direction de Ndayikengurukiye, les membres du parti UBU comptaient parmi les cadres politiques les plus influents du mouvement.

[43] Dans ce contexte, «système» est un terme que les dirigeants du CNDD-FDD utilisaient en référence au courant politico-idéologique dominant véhiculé par les membres du noyau central de l'organisation mouvement (ou parti) et dans la prise de décision. Les membres du «système» formaient un groupe unifié partageant des pensées et une histoire commune. Du temps de l'équipe Ndayikengurukiye par exemple, le «système CNDD-FDD» s'inspirait de la vision de l'équipe des officiers ex-FAB alors que depuis son renversement, il faisait référence aux dirigeants issus du PALIPEHUTU, parmi lesquels Pierre Nkurunziza, Hussein Radjabu, feu Adolphe Nshimirimana, Alain Guillaume Bunyoni, Godefroid Niyombare, Evariste Ndayishimiye et Etienne Ntakarutimana (alias Steve).

[44] Communication personnelle avec cette personne.

[45] ICG. Burundi: democracy and peace at risk. Africa Report N°120 – 30 November 2006.

[46] Nindorera, W., *op cit.*

[47] Palmans, E., *op cit.*; Nindorera, W., *op cit.*

A la fin du maquis, le CNDD-FDD était donc dépourvu de cadres ayant des compétences et de l'expérience technique dans l'administration publique. C'est alors qu'est apparue la nécessité de recruter des gens diplômés et expérimentés, du côté du FRODEBU pour les Hutu et de l'UPRONA pour les Tutsi. Et nombre d'entre eux se sont laissés attirer. Mais l'ancienneté au sein du parti a continué à prévaloir sur les compétences professionnelles et les critères de mérite lors de l'attribution des responsabilités à la fois pour les postes techniques et pour les postes politiques. Comme d'autres études l'ont souligné,⁴⁸ en somme, les intellectuels n'étaient pas vraiment acceptés au CNDD-FDD, mais ils y étaient plutôt tolérés en raison des besoins (avoir des ressources humaines de réserve, vider les partis concurrents, disposer des cadres pour la mobilisation des gens dans leurs villages d'origine) et à condition qu'ils ne gênaient pas les intérêts privés des membres historiques.

3-5. Exercice du pouvoir par la violence

Pendant la période de la rébellion, lorsque des dirigeants donnaient des ordres, personne n'était autorisée à poser des questions du genre «pourquoi ?» au risque de sembler contester l'autorité du chef. Seules des questions telles que «où ?» et «quand ?» étaient autorisées. Il y avait aussi quelques principes d'obéissance conditionnant les membres et légitimant les pratiques de violence collective au sein du mouvement CNDD-FDD. C'était par exemple : « exécuter l'ordre d'abord et demander après » ou « un chef non qualifié peut imposer son autorité sur des membres qualifiés en utilisant le fouet, il peut éliminer physiquement ceux qui refusent de se soumettre ».

Les pratiques de violence dépendaient également du degré de méchanceté individuelle des combattants. Ainsi, beaucoup d'entre eux ont été sommairement tués par leurs camarades d'armes. Par exemple, en 1997, alors que Martin (officier FDD) était porté sur le dos par un combattant pour traverser la rivière Mpanda dans la zone ouest du Burundi, le malheur a voulu qu'il glisse sur une pierre et tombe dans l'eau avec son «passager». Un autre combattant l'a repris sur son dos. Il a également légèrement glissé laissant tremper les pieds de Martin dans l'eau. Après la traversée, le premier a été immédiatement abattu par balle par Martin, tandis que pour le second, il a ordonné aux autres combattants de son convoi de l'enterrer vivant en position debout. Cet enterrement partiel en position verticale des personnes encore en vie était une pratique courante pour prolonger la peine. Certains condamnés à mort étaient enterrés dans des trous jusqu'à la nuque, et la victime était laissée à l'agonie pendant des jours jusqu'à sa mort. Heureusement pour ce combattant, il a eu la chance d'être secouru avant sa mort par le commandant de la région du Nord-Ouest, Cdt Léonidas Hatungimana. Incriminé pour cet acte et cette tentative d'exécution arbitraire, Martin a lui-même fini par être tué sur l'ordre du service de prévention et de lutte contre les crimes (équivalent de la police militaire avec compétence juridictionnelle) que dirigeait Silas Ntigurirwa (actuellement au grade de Général dans les Forces de défense nationale–FDN).

Onze combattants FDD ont également été soudainement tués en 1997 à Bubanza sous les ordres d'Antoine Mbarushimana (alis Mbawa) sur simples accusations d'indiscipline ou de désertion. C'est aussi pour des accusations similaires de désertion (car ils étaient restés fidèles à Ndayikengurukiye) que Dr Marc Nahimana (ancien membre du FRODEBU), Capt. Donatien Nshimirimana et commandant Joseph Nduwayo (ancien étudiant à l'ISCAM) furent tués en 2002. En 1999, suite à l'empoisonnement de certains cadres du mouvement qui aurait été

[48] Jeune Afrique. 2016. Le Burundi au bord de la guerre civile ? Plongée au cœur du Burundi parano. <http://www.jeuneafrique.com/mag/298288/politique/plongee-coeur-burundi-parano/>, visited on 23 Jun 2016.

fomenté par des combattants du Bururi pour tenter de réduire l'importance numérique des combattants d'autres provinces, environ 70 combattants (presque tous du Bururi) accusés d'avoir participé à l'acte ont été exécutés.

La torture et autres traitements inhumains ont également été commis pour punir des combattants jugés coupables. Ceux-ci ont souvent été séquestrés dans une sorte de « trou de fusiliers », connu localement sous le nom de « *ihandagi* », creusé dans la terre et puis presque entièrement colmaté, insuffisamment aéré et souvent humide. Les prisonniers étaient soumis en plus à un régime allant jusqu'à 50 coups de fouet trois fois par jour pendant des semaines ou des mois. Melchior Wagara (actuellement vice-gouverneur de la Banque de la République du Burundi) a été parmi les membres du CNDD-FDD qui ont enduré cette peine pendant plus d'un an entre 2001 et 2002.⁴⁹ Pire encore, de nombreux combattants ont souffert ou sont morts de torture cruelle notamment selon la méthode d'enterrement partiel décrite ci-dessus. On en déduit qu'en temps de guerre, le concept d'ennemi est très subjectif. En effet, pour le CNDD-FDD, plusieurs sources affirment que les conflits internes ont causé la mort de plus d'officiers FDD que ceux qui ont été tués par le camp adverse.

Pour la dynamique du mouvement CNDD-FDD, cette violence interne a eu, d'une part, des effets positifs comme le découragement des désertions et l'imposition de la discipline parmi les combattants, et d'autre part, des effets négatifs tels que la réduction des ressources humaines, la diminution de l'enthousiasme pour l'adhésion volontaire des jeunes aux FDD en temps de guerre ainsi que la diminution du soutien du public local envers le mouvement. Au fil du temps, les combattants ont été conditionnés à la violence. Les plus zélés en ont même hérité des sobriquets tels que *Ndakugarika* (je te tue) pour Gervais Ndirakobuca (actuellement Commissaire de police principal et chef de cabinet police à la présidence), *Gafuni* (houe usée servant comme gourdin) pour Dismas Sindaye (actuellement Colonel et commandant du camp militaire de Muzinda) et *Vurumayi* (désordre) pour Godefroid Bizimana (actuellement Commissaire de police principal et directeur général adjoint de la police). Ce qui est inquiétant aujourd'hui est que certains anciens combattants admettent qu'il est difficile d'abandonner les habitudes acquises du temps de la rébellion. Ce n'est donc pas étonnant que des noms de certains anciens FDD promus aux postes clés de responsabilité dans le Service national de renseignement (comme Adolphe Nshimirimana – avant sa mort –, Gervais Ndirakobuca et Etienne Ntakarutimana) et dans la Police (comme Alain Guillaume Bunyoni, et Godefroid Bizimana), revenaient systématiquement dans les rapports sur des affaires sales, notamment comme commanditaires et superviseurs vicieux d'actes de violations graves des droits de l'homme (exécutions extrajudiciaires, arrestations arbitraires, torture, enlèvements et disparition des personnes) commis dans la traque des opposants. La récurrence du comportement violent qui a caractérisé la période d'après-guerre à la fois pour les combattants démobilisés⁵⁰ et les ex-FDD intégrés dans les FDS s'est exacerbée au cours de la crise très violente de 2015.⁵¹

4. CHANGEMENT DE STATUT : DU MOUVEMENT POLITICO-MILITAIRE AU PARTI POLITIQUE

[49] FRODEBU. Les exploits du porte-parole de Nkurunziza. <http://www.frodebu.be/archives.php?date=1233080906&PHPSESSID=4e576540b3b21a6da9ad80c2fbbo3040>, visited on 23 May 2016.

[50] Ndimubandi, A. 2012. Après-guerre et violence d'ex-combattants au Burundi. Cahiers de Psychologie Clinique 2012/2 no. 39, 185-207.

[51] Human Rights Watch. 2015. Burundi : Riposte meurtrière par la police aux manifestations. <https://www.hrw.org/fr/news/2015/05/29/burundi-riposte-meurtriere-par-la-police-aux-manifestations>, visité le 31 juillet 2016.

A partir de 2002, des négociations sous la médiation de Nelson Mandela se sont multipliées entre le CNDD-FDD et le gouvernement de transition du Burundi. Elles ont abouti à la signature d'un Accord global de cessez-le-feu en novembre 2003⁵² suivie quelques mois plus tard de la transformation de mouvement CNDD-FDD en parti politique. Cette section examine certains facteurs internes et externes qui ont contribué à ce changement de statut.

4.1. Avantages d'une organisation bien structurée

Le CNDD-FDD était un mouvement bien structuré jouissant d'une forte discipline organisationnelle interne. Il partageait ainsi, avec les autres (anciens ou existants) « mouvements de résistance ou de libération » structurés, des caractéristiques clés qui ont influencé leur dynamique, particulièrement la fluidité de la communication horizontale et verticale au sein du groupe. Par conséquent, les ordres et les instructions pouvaient être facilement transmis du haut vers le bas et résolument appliqués par l'ensemble du groupe. Cette fonctionnalité a été un grand atout, particulièrement dans le cadre du processus de paix qui suivait le schéma classique de transition avec les étapes suivantes: négociations, signature d'un accord de paix, démobilisation, désarmement et institutionnalisation démocratique. L'organisation structurée a donc permis une appropriation collective de toutes ces étapes de sortie de conflit violent vers une transition pacifique, comme on l'a observé pour de nombreux mouvements armés dans le monde.⁵³

4.2. Maturation du conflit et sentiment d'impasse mutuellement défavorable

Selon Zartman⁵⁴, les parties en conflit s'engagent à un accord négocié acceptable lorsqu'elles réalisent qu'elles sont dans une situation inconfortable, coûteuse et qu'il est risqué de continuer à vouloir obtenir la victoire par la seule lutte armée. Sur le terrain, les dirigeants du CNDD-FDD étaient de plus en plus convaincus de la quasi-impossibilité de gagner la guerre militairement. La lutte armée avait fatigué tout le monde, y compris dans les rangs des combattants. Peu avant la signature de l'Accord global de cessez-le-feu en novembre 2003, dans certaines localités, les belligérants s'étaient convenus d'arrêter les attaques, une sorte de cessez-le-feu local.⁵⁵

La population était de plus en plus embarrassée par la présence des FDD pour deux principales raisons. Tout d'abord, elle a été abusée par des collectes répétées d'argent et de vivres, parfois par la force sous forme de pillage ou d'enlèvements de personnes contre des rançons, pour la couverture des besoins quotidiens de la lutte ou même pour l'intérêt personnel des dirigeants.⁵⁶ Deuxièmement, la présence des FDD dans une localité donnée était ressentie

[52] Accord-Global de Cessez-le-feu du 16 novembre 2003 entre le Gouvernement de Transition du Burundi et le Mouvement Conseil National pour la Défense de la Démocratie – Forces pour la Défense de la Démocratie (CNDD-FDD). https://www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container2143/files/DPP%20Burundi/Paix/Accords%20de%20paix/GOB-CNDD-FDD_fr_GCA_161103.pdf

[53] Dudouet, V. 2012. Intra-party dynamics and the political transformation of non-state armed groups. *International Journal of Conflict and Violence* vol. 6 no. 1, 96-108; Nissen, A and K. Schlichte. 2006. From guerrilla war to party politics: the transformation of non-state armed groups in El Salvador and Nicaragua. Oslo Forum, Background Papers, pp. 44-48. <https://www.osloforum.org/sites/default/files/FromGuerrillaWartoPartyPoliticsELSalvadorandNicaragua.pdf>

[54] Zartman, I. W. 2000. Ripeness: The hurting stalemate and beyond. In National Research Council. *International conflict resolution after the cold war*. Committee on International Conflict Resolution. Stern P.C. and D. Druckman, Eds. Commission on Behavioral and Social Sciences and Education. Washington, DC: National Academy Press, pp. 225-250.

[55] International Crisis Group. 2004. End of transition in Burundi: the home stretch. Nairobi/Brussels: Africa Report No. 81.

[56] International Crisis Group. 2002. The Burundi rebellion and the ceasefire negotiations. Africa Briefing.

par la population locale comme une menace pour sa sécurité par le fait que les attaques des FDD contre des positions militaires étaient suivies de représailles sur la population locale. Par exemple, après que des combattants FDD aient engagé le 5 septembre 2002 des combats avec les FAB sur certaines collines de la commune Itaba en province Gitega et qu'ils se soient retirés par après, l'armée gouvernementale a procédé le 9 septembre 2002 sur ces mêmes collines à des massacres qui ont emporté autour de 200 victimes civiles Hutu non armées.⁵⁷ On observait en conséquence une diminution progressive de la sympathie de la population envers le mouvement CNDD-FDD.

D'autre part, le CNDD-FDD avait exercé suffisamment de pressions sur les forces gouvernementales pour que ces dernières soient également convaincues qu'elles ne pouvaient pas anéantir les rebelles et gagner la guerre militairement. Cet équilibre des forces entre les belligérants était donc un facteur commun en faveur des négociations entre le CNDD-FDD et le gouvernement en place. Par conséquent, comme l'ont fait d'autres mouvements politico-militaires, comme FMLN au Salvador,⁵⁸ il était judicieux pour le CNDD-FDD de s'engager stratégiquement dans le processus de négociation au moment où il avait encore une assise sociale considérable, mais aussi pour éviter le risque d'une défaite militaire.

Le CNDD-FDD était également confiant dans la capacité de son administration parallèle à mobiliser les gens partout dans le pays et à le positionner comme principal acteur politique burundais dans la perspective de gagner les élections qui allaient marquer la fin de la guerre. Cette force politique sur le terrain était pour le CNDD-FDD la meilleure garantie que, même sans victoire militaire, il pourrait prendre le contrôle de l'Etat par la voie des urnes. D'autre part, le pouvoir et les forces gouvernementales dominés par les Tutsi avaient de bonnes raisons de négocier avec le CNDD-FDD en vue de conclure des accords de cessez-le-feu permettant de mettre en œuvre l'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation signé en Août 2000.⁵⁹ Cet accord prévoyait des arrangements dans le partage du pouvoir qui garantissaient les intérêts de la minorité Tutsi.

L'équilibre des forces atteint prédisposait aussi les deux parties (fût-ce temporaire) à fermer les yeux sur les abus du passé, surtout les crimes commis par chacune, et partant à s'engager à faire la paix.

4-3- Contexte géopolitique défavorable et pression de la communauté internationale

La communauté internationale a exercé des pressions sur les dirigeants du CNDD-FDD pour les forcer à suivre la voie des négociations.⁶⁰ Dans le cas contraire, le mouvement risquait d'être traité comme une force négative. En effet, le CNDD-FDD était devenu moins sûr de ses bases arrière en RDC et en Tanzanie, après que la médiation ait menacé de faire pression sur les pays de la région (en particulier la RDC) pour réduire leur soutien et même effectuer des arrestations de dirigeants du CNDD-FDD dans le cas où ils continueraient à refuser d'adhérer à l'Accord d'Arusha. La sécurité des FDD sur le territoire congolais était également devenue in-

[57] Amnesty International UK. 2002. Burundi: No justice for victims of the Itaba massacre. <https://www.amnesty.org.uk/press-releases/burundi-no-justice-victims-itaba-massacre>; République du Burundi. 2002. Burundi-Sécurité: Déclaration du Gouvernement sur les tueries survenues à Itaba le 9 sept 2002. Le Ministre de la Communication et Porte-Parole du Gouvernement. <http://reliefweb.int/report/burundi/burundi-s%C3%A9curit%C3%A9-d%C3%A9claration-du-gouvernement-sur-les-tueries-survenues-%C3%A0-itaba-le-9>

[58] Álvarez, Alberto Martin. *op. cit.*

[59] République du Burundi. 2000. Arusha peace and reconciliation agreement for Burundi. Arusha, 28 August 2000.

[60] Nantulya, P. 2015. Burundi: why the Arusha accord are central. Africa Center for Strategic Studies. <http://africa-center.org/spotlight/burundi-why-the-arusha-accords-are-central/>

certaine dans le contexte de la dynamique du processus de paix qui avait abouti à l'Accord de Pretoria de 2002 pour la RDC.⁶¹ La Tanzanie pour sa part avait pris des mesures (y compris l'emprisonnement des combattants FDD) pour forcer le CNDD-FDD à rejoindre le processus de paix d'Arusha, tandis que le Kenya menaçait les membres du CNDD-FDD qui transitaient par son territoire.⁶² En outre, le fait que la médiation avait donné des sommes relativement consistantes aux dirigeants d'autres groupes rebelles qui avaient accepté d'adhérer à l'Accord d'Arusha (CNDD Nyangoma, CNDD-FDD de Ndayikengurukiye, FNL Mugabarabona et FROLINA) constituait une menace pour la cohésion interne du CNDD-FDD, dont certains membres risquaient de considérer ce paquet d'argent comme une belle opportunité. Les dirigeants du CNDD-FDD craignaient ainsi des risques de fracture interne.

4.4. Le CNDD-FDD a-t-il adhéré à la lettre et à l'esprit de l'Accord d'Arusha ?

Le processus préparatoire de l'abandon de la lutte armée par le CNDD-FDD et d'adhésion au processus de paix a été marqué par la signature entre octobre 2002 et novembre 2003 des accords et protocoles avec le gouvernement de transition. Un Accord de cessez-le-feu signé le 2 décembre 2002 annonçait que : «*dès la signature de l'Accord de cessez-le-feu, le CNDD-FDD deviendra un parti politique aux termes de la nouvelle loi régissant les partis politiques, qui sera promulguée par le Gouvernement de Transition* ». ⁶³ Cette nouvelle loi sur les partis politiques, promulguée le 26 juin 2003, prévoyait à l'article 25 que : «*les membres des corps de défense et de sécurité (...) en activité ne sont pas autorisés à adhérer aux partis politiques* » ; et à l'article 34 que : «*aucun parti politique ne peut mettre sur pied une organisation militaire ou paramilitaire* ». ⁶⁴ Dans les accords ultérieurs, les deux parties ont convenu que : «*aussitôt que le processus de cantonnement commence, cette action indiquera que l'intégration de la branche armée du CNDD-FDD a commencé et cela indiquera qu'il est qualifié pour s'enregistrer comme parti politique* ». ⁶⁵

La signature de l'Accord global de cessez-le-feu le 16 novembre 2003 a marqué la fin des négociations entre le gouvernement de transition et le mouvement CNDD-FDD et la fin des hostilités entre les deux parties. L'article 2 indiquait que ledit accord «*fait partie intégrante de l'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation au Burundi* ». Formellement, cela signifiait que le CNDD-FDD acceptait en même temps d'adhérer à l'Accord d'Arusha, même s'il avait vivement critiqué son contenu. Le CNDD-FDD était particulièrement opposé à l'institutionnalisation de la partition ethnique des postes dans la vie politique au Burundi parce que cet accord a établi des quotas ethniques entre Hutu et Tutsi comme base fondamentale du partage du pouvoir. ⁶⁶ Plus

[61] DRC. 2002. Global and inclusive agreement on transition in the Democratic Republic of the Congo. http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/CD_021216_Global%20and%20Inclusive%20Agreement%20on%20Transition%20in%20DRC.pdf, visited on 16 May 2016.

[62] ICG. 2002. The Burundi rebellion and the ceasefire negotiations. Nairobi/Brussels : ICG Africa Briefing Paper, 6 August 2002.

[63] Ceasefire agreement between the Transitional Government of Burundi and the National Council for the Defense of Democracy – Forces for the Defense of Democracy (CNDD-FDD), signed in Arusha on 2 December 2002. <https://www.issafrika.org/cdburundipeaceagreements/No%203%20Ceasefire%20agreement.pdf>.

[64] République du Burundi. Loi n°1/006 du 26 Juin 2003 portant organisation et fonctionnement des Partis Politiques. B.O.B. n°6 bis/2003.

[65] Protocole de Pretoria sur les questions restées en suspens en vue du partage des pouvoirs politique, de défense et de sécurité au Burundi, signé le 2 Novembre 2003. https://www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container2143/files/DPP%20Burundi/Paix/Accords%20de%20paix/GOB-CNDD-FDD.fr.Pretoria_prot_021103.pdf.

[66] CNDD-FDD. 2000. Déclaration du CNDD-FDD sur l'Accord de paix d'Arusha signé le 28 août 2000. https://www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container2143/files/DPP%20Burundi/Partis%20politiques/CNDD-FDD/Declaration_170900_Arusha_agreement.pdf, visited on 17 April 2016.

précisément, il a critiqué les partis majoritairement Hutu d'avoir signé un texte déséquilibré qui garantissait une surreprésentation de la minorité ethnique au détriment du groupe ethnique majoritaire. En particulier, l'Accord d'Arusha imposait que chaque groupe ethnique devrait être représenté à hauteur de 50% des effectifs dans les FDN et dans la Police (PNB) ce qui frustrait les membres du CNDD-FDD qui auraient préféré une représentation ethnique dans ces corps proportionnelle à la composition ethnique de la société burundaise, à savoir 85% pour les Hutus, 14% pour les Tutsi et 1% pour les Twa. Plus récemment, dans un communiqué, le CNDD-FDD a vivement critiqué l'Accord d'Arusha, le qualifiant d'arrangement entre intellectuels pour un partage des postes sur base ethnique au sein du gouvernement, « sans le mandat de personne ». ⁶⁷

De ce qui précède, il apparaît que les dirigeants du CNDD-FDD ont adhéré à la « lettre » de l'Accord d'Arusha pour la forme et sous une forte pression interne et externe. Cela veut dire qu'ils n'ont pas intégré l'« esprit » de l'Accord d'Arusha – à savoir les compromis politiques, le partage du pouvoir, la tolérance ethnique et la réconciliation nationale – dans l'idéologie et la politique du CNDD-FDD. Inspiré par le succès des autres mouvements armés qui ont réussi à prendre le pouvoir par la force dans la région des Grands Lacs africains, à savoir le NRM / NRA en Ouganda en 1986, le FPR au Rwanda en 1994 et l'AFDL en RDC en 1997, le CNDD-FDD n'a pas renoncé à son objectif principal du contrôle total du pouvoir. Il n'a pas changé d'objectif mais de méthode. S'il a renoncé à la lutte armée, c'est en considérant qu'il atteindrait plus sûrement son but par la lutte politique. Sa stratégie a donc consisté à adhérer à l'Accord d'Arusha pour la forme, dans la perspective de le changer progressivement une fois installé au pouvoir. Mais ceci fut le plus difficile : l'Accord d'Arusha, avec ses principes de « consociationalisme » auxquels le CNDD-FDD était contraint de se soumettre alors qu'il n'avait pas participé à leur négociation, fut finalement le grand obstacle à la réalisation de cet objectif initial de contrôle total du pouvoir. C'est pourquoi il l'a contourné et a fini par l'ignorer (même s'il fait référence à cet accord chaque fois qu'il peut servir ses intérêts).

5. TRANSFORMATION DU MOUVEMENT EN PARTI POLITIQUE : CHOIX ENTRE LE CHANGEMENT ET LA CONTINUITÉ

Le cantonnement des combattants qui a suivi quelques semaines plus tard la signature de l'Accord global de cessez-le-feu a marqué la séparation « formelle » entre la branche armée (FDD) et l'aile politique du CNDD-FDD, bien qu'en réalité, les deux ailes aient maintenu discrètement des relations étroites. Au 18 février 2004, le nombre de FDD désarmés et cantonnés était estimé à 18.000 sur un effectif total estimé à 27.000 combattants. ⁶⁸ La décision de transformer le mouvement en parti politique a été prise lors du troisième congrès du mouvement CNDD-FDD qui a eu lieu du 7 au 8 août 2004 à Gitega ⁶⁹ au cours duquel les militants se sont engagés à poursuivre la lutte politique. Deux textes importants ont été adoptés à cette occasion : un programme politique et les statuts du parti. Celui-ci a été formellement enregistré en tant que parti politique en janvier 2005.

Selon l'article 10 des statuts du parti, « les membres fondateurs sont tous les militants du mouvement CNDD-FDD jusqu'au 8 août 2004, date à laquelle le mouvement est devenu un parti politique ». Cette disposition a une signification importante et une logique camouflée pour le

[67] CNDD-FDD. 2016. Communiqué no. 011/2016 du parti CNDD-FDD du 30 juin 2016. <https://www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container2673/files/Burundi%20DPP/partis%20politiques/CNDD-FDD/300616.pdf>.

[68] AFP. Quelque 18.000 ex-combattants rebelles désarmés et cantonnés. <http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENT/5678~v~Quelque.18.000.ex-combattants.rebelles.desarmes.et.cantonnes.pdf>. Visited on April 14, 2016.

[69] CNDD-FDD. 2004. Le 3^{ème} Congrès du mouvement CNDD-FDD tenu à Gitega du 7 au 8 août 2004. Documents publiés, Bujumbura, Décembre 2004.

CNDD-FDD. Officiellement, elle visait à permettre un retour automatique au parti, après leur service dans les FDS, des combattants FDD qui y avaient été intégrés. Cependant, il permettait également implicitement à tous les ex-combattants intégrés dans les nouvelles FDS d'être membres *ex-officio* du parti, en violation de la loi de 2003 sur les partis politiques et plus tard de la Constitution de 2005 en son article 82. Ce fait ne semble pas être un détail, mais une stratégie majeure pour le CNDD-FDD qui a opéré une transformation de façade en gardant de fait parmi ses membres tous les ex-FDD, y compris ceux qui étaient actifs dans les FDS.

5.1. Continuité des structures politico-militaires de commandement

Des pratiques informelles que certains auteurs ont appelées « réflexes du maquis »⁷⁰ ou « influence héritée du maquis »⁷¹ amènent à suggérer que la véritable transformation de mouvement rebelle en parti politique n'a pas eu lieu. Alors que la loi de 2003 sur les partis politiques et la Constitution de 2005 interdisait, d'un côté, aux membres des FDS d'adhérer aux partis politiques et, de l'autre côté, aux partis politiques de développer des organisations militaires ou paramilitaires, les signes de leur violation par le CNDD-FDD étaient évidents. Tout d'abord, depuis 2007, cinq Généraux ex-FDD étaient, ainsi que six civils, membres du Conseil des sages du parti.⁷² Mais cette structure associant des civils et des militaires n'a pas duré longtemps, car les Généraux ont finalement refusé de continuer à siéger avec des civils. Bien qu'ils aient justifié ce retrait par le souci de participer à l'organisation et aux activités du parti tout en restant dans l'ombre, il était plus probable qu'ils étaient mal à l'aise de partager cet espace de prise de décision avec des civils. Ils avaient souvent du mal à imposer leur point de vue face aux arguments des civils. Par exemple, lorsque le Conseil devait se prononcer sur des options pour gérer des tensions politiques, les Généraux privilégiaient l'usage de la force lorsque les civils suggéraient plutôt la voie du dialogue et du compromis. Ils ont alors constitué un « Conseil des sages » parallèle, certes informel mais plus puissant et plus décisionnel par rapport à celui des civils qui n'étaient plus que des figurants, servant simplement à créer l'illusion de la démocratie au sein du parti. En outre, certains officiers ex-FDD étaient des membres influents des organes provinciaux du parti. Le leadership militaire a ainsi réussi à dominer les dirigeants civils dans les espaces de prise de décision, comme à l'époque du maquis. Si certains combattants ex-FDD ont été propulsés à des niveaux élevés de leadership pendant la guerre grâce à leurs compétences dans l'organisation et la réalisation de la lutte armée, cela ne signifiait pas nécessairement qu'ils étaient tout aussi capables de diriger l'organisation d'un parti entré dans l'arène de la politique pacifique. Si, par exemple, plus un combattant est violent et brutal envers l'ennemi plus il est considéré comme fort et plus il a des chances d'être promu, ces mêmes comportements constituent des défauts en temps de paix. Ce problème de leadership politique, de capacité à prendre en charge le rôle de leader en temps de paix, a été signalé par ailleurs comme étant le principal défi de la transformation d'un mouvement rebelle en parti politique et du développement des partis politiques post-conflit.⁷³ Il s'est vérifié au Burundi.

[70] AFP. 2015. Crise politique burundaise : un pouvoir de plus en plus isolé mais prêt à tout. <http://reliefweb.int/report/burundi/crise-politique-burundaise-un-pouvoir-de-plus-en-plus-isol-mais-pr-t-tout>, visited on 23 Jun 2016.

[71] Hirschy, Justine, and Camille Lafont. "Esprit d'Arusha, es-tu là ? La démocratie burundaise au risque des élections de 2015." *Politique africaine* 11 no. 137 (2015): 169-189. doi: 10.3917/polaf.137.0169

[72] In February 2007, the party statutes were amended in order to allow the President Nkurunziza to be the president of the Council of Elders, an internal party body that decides on the orientations and functioning of the party. As it was provided for in article 39, the Council of Elders was composed of 11 members but only six of them had to be approved by the Congress. The remaining five were ex-FDD Generals, namely late Adolphe Nshimirimana, Alain Guillaume Bunyoni, Godefroid Niyombare, Guillaume Nabindika et Evariste Ndayishimiye.

[73] Khadiagala, M. G. and Lyons, T. 2006. The challenges of leadership in postconflict transitions: Lessons from Africa. *Conflict Trends* 2006/4, pp. 9-15.

Deuxièmement, le CNDD-FDD célèbre la journée du combattant le 16 novembre de chaque année. Les participants sont uniquement des membres du CNDD-FDD réunis avec des ex-combattants FDD qu'ils soient démobilisés ou intégrés dans les FDS. Cette activité prouve que des liens étroits ont été maintenus entre les membres du parti et tous ces combattants FDD, ce qui conduit à une proximité excessive entre les civils et les ex-FDD membres des FDS. La neutralité politique de ces forces est dès lors mise à l'épreuve, tandis que cette fraternisation avec des citoyens ordinaires les rend suspects et inefficaces dans leur mission, ce qui explique en partie les mauvaises pratiques de gouvernance, comme la corruption généralisée au Burundi.⁷⁴

Un dernier exemple concerne la militarisation des *Imbonerakure* (jeunesse du CNDD-FDD) qui a abouti à la création d'une milice pro-gouvernementale pour l'intimidation politique des membres des partis d'opposition mais aussi de la société civile.⁷⁵ Ces exemples montrent que les réseaux politico-militaires du mouvement ont été officiellement transférés dans les structures actuelles du parti.

5.2. Une camaraderie et une fréquentation difficiles entre ex-FDD et ex-FAB

Plusieurs études ont rapporté que les FDS intégrées avaient bonne réputation et étaient – jusqu'au début de la crise de 2015 – le symbole des compromis d'Arusha pour le partage du pouvoir entre les ethnies au Burundi.⁷⁶ Certains indicateurs clés de l'intégration ont été utilisés par ces auteurs pour conclure que le Burundi a réussi le processus d'intégration. En outre, le fait que le Burundi était devenu un pays important pourvoyeur de contingents dans des missions de maintien de la paix de l'UA et de l'ONU en Afrique⁷⁷ a été doublement valorisé. D'une part, sur le plan interne, plusieurs objectifs nationaux étaient visés dont la professionnalisation militaire, le prestige, les possibilités financières individuelles pour les militaires et les intérêts économiques de l'État. Cela a permis de masquer une certaine faiblesse de l'intégration. D'autre part, sur le plan international, cette participation aux missions de maintien de la paix donnait une bonne image du Burundi, ce qui a conduit à une appréciation globalement positive du processus d'intégration par la communauté internationale. Cependant, une analyse approfondie montre que, contrairement à ces conclusions, l'intégration des ex-FDD avec les ex-FAB a certes donné lieu, en apparence, à un nouveau corps intégré, unifié et homogène par son uniforme (comme un mélange de deux liquides miscibles dont les constituants ne sont plus distinguables) alors que ce corps est resté assez hétérogène, en raison notamment de certains comportements des ex-FDD. Par exemple, ceux-ci étaient rarement présents dans des lieux de divertissement communs tels que les mess des officiers, des sous-officiers et des cantines pour les troupes. Ce n'était pas par pur hasard, et ce comportement peut être expliqué de deux façons. Tout d'abord, avant de rejoindre les institutions après la signature de l'Accord global de cessez-le-feu, le CNDD-FDD a organisé une séance de moralisation au cours de laquelle les combattants ont été invités à rester vigilants vis-à-vis de leur adversaire. Le message était libellé comme suit: « vous sortez

[74] Rufyikiri, *op. cit.*; Twagiramungu, *op. cit.*

[75] Human Rights Watch. 2009. La quête du pouvoir: violences et répression politiques au Burundi. <https://www.hrw.org/sites/default/files/reports/burundio509frwebwcover.pdf>, visited on 16 May 2016.

[76] Samii, C. 2013. Perils or promise of ethnic integration? Evidence from a hard case in Burundi. *American Political Science Review*, vol. 107, no. 3, 558-573; Willén, N. 2016. From Foe to Friend? Army integration after war in Burundi, Rwanda and the Congo. *International Peacekeeping*, Vol. 23 no.1, 79-106.

[77] Wilén, N., Ambrosetti, D. and G. Birantamije. 2015. Sending peacekeepers abroad, sharing power at home: Burundi in Somalia. *Journal of Eastern African Studies*, vol. 9, no. 2, 307-325.

du maquis pour vivre ensemble avec des gens contre lesquels vous combattiez. Attention, ils pourraient vous tuer par empoisonnement ou affaiblir votre conscience et vous conquérir en vous offrant leurs jolies filles, comme embuscades ». ⁷⁸ Deuxièmement, la plupart des officiers ex-FDD étaient gênés par leur faible niveau de formation ce qui développait chez eux des complexes d'infériorité alors qu'on leur avait confié des postes de responsabilité. Ainsi, craignant d'être à court d'arguments lors des discussions, ils préféraient limiter le dialogue avec leurs collègues ex-FAB aux seuls contacts de service. Pourtant, en dépit de leurs niveaux élevés de formation, de leurs compétences professionnelles et de leur expérience, les militaires ex-FAB avaient un esprit critique et responsable élevé et étaient relativement ouverts à l'intégration. Ils ont même transmis leur savoir-faire à leurs collègues ex-FDD.

En conséquence, les ex-combattants FDD ont organisé leurs propres rendez-vous dans des lieux de rencontre, d'échanges et de divertissement qui leur étaient réservés. Des bars ont été créés à cet effet. Ce fut le cas du « 144 » dans le quartier de Kinindo, de « *Iwabo w'abantu* » et « *Iwabo w'abasigaye* » dans le quartier de Kamenge, tous appartenant à feu Lieutenant Général Adolphe Nshimirimana⁷⁹, pour des rencontres régulières des ex-FDD de haut rang, des hautes cadres du CNDD-FDD ou proches du gouvernement; du bar « *Bel-Air* » appartenant au commissaire de police principal Gabriel Nizigama dans le quartier de Carama, pour toutes les strates des ex-FDD et autres cadres civils du parti ou proches du gouvernement; du bar « *Mpirindi* » à Kamenge pour des anciens combattants de base des FDD et des membres du parti sympathisant du pouvoir.

C'est également dans ce but que des associations sportives ont été créées pour les ex-FDD et les membres du CNDD-FDD. Le Président Nkurunziza a créé et supervisé le club « *Alléluia FC* » (dans lequel il était également joueur) et une académie de football qui formait et encadrait de nombreux clubs de football, « *Le messenger FC* ». ⁸⁰ L'association « Amicale pour la promotion du sport (Amipros-Nonoka) » a été créée également pour rassembler tous les officiers ex-FDD (dans sa phase initiale, mais ouvert à d'autres dans les phases suivantes) qui étaient actifs dans les FDS. Elle a bénéficié de la part du président Nkurunziza des soutiens financiers nécessaires à ses activités (le sport et assistance sociale).

Ces initiatives étaient porteuses du virus de la division. L'entretien de ces différences et affiliations partisans héritées de la guerre civile a abouti à la création de chaînes de commandement parallèles au sein des FDS, dont les divisions ont été remarquables au cours de la gestion de la crise de 2015. Celle-ci a montré que les clivages politico-ethniques n'ont pas été entièrement transcendés et que la haine politico-ethnique ancienne, qui n'était finalement que dormante chez certains Burundais, a été rallumée par la classe politico-militaire (on peut se référer au discours du président du Sénat, Révérien Ndikuriyo du 29 octobre 2015), ⁸¹ même si son ampleur a été moindre par rapport à ce qu'elle fut lors des crises précédentes.

5.3. Violence et approche de confrontation

[78] Testimony of an ex-FDD officer.

[79] Depuis l'entrée du CNDD-FDD dans les institutions de l'Etat, feu le général Adolphe Nshimirimana a été nommé successivement pour les fonctions officielles suivantes: chef adjoint de l'Etat-major général de la FDN, directeur général du Service national de renseignement et enfin, conseiller principal chargé de mission à la présidence. Il était la personne la plus puissante, la plus redoutée et la plus influente du régime de NKURUNZIZA jusqu'à la date de son assassinat dans une attaque à la roquette contre son convoi le 2 Août 2015.

[80] République du Burundi. Réalisations du gouvernement Nkurunziza de 2005 à 2010. <http://www.presidence.bi/spip.php?article1523#>, visited on 20 April 2016.

[81] Jeune Afrique. 2015. Burundi : les États-Unis dénoncent « un langage de l'horreur que la région n'a plus connu depuis 20 ans ». <http://www.jeuneafrique.com/277403/politique/burundi-etats-unis-denoncent-langage-de-lhorreur-region-na-plus-connu-20-ans/>.

Dans l'exercice de son pouvoir, la direction du CNDD-FDD a manqué de volonté et d'engagement réel pour impliquer toutes les catégories de citoyens dans la gestion de l'Etat. Dès le début du pouvoir CNDD-FDD, une mentalité de guerre du « gagnant rafle tout » a été noté comme l'un des défis politiques fondamentaux.⁸² La politique de catégorisation de la société burundaise en deux camps qui caractérisait le mouvement sur le champ de bataille a continué pendant la période post-conflit. Ces deux camps étaient, d'une part, le « camp des amis » comprenant tous les Burundais qui soutenaient les activités de lutte menées par le CNDD-FDD et d'autre part, le « camp des ennemis » pour les autres. Dans la poursuite de cette catégorisation des Burundais, l'opposition ou partis politiques rivaux étaient identifiés comme « *abakeba* »⁸³ dans la période post-conflit (voir point 3.3). Le CNDD-FDD a gardé du FRODEBU et de l'UPRONA une image d'un ancien tandem indissociable d'ennemis dans ses relations avec eux. Plus précisément, le FRODEBU (ainsi que le FNL) était considéré comme une menace potentielle, rivalisant avec le CNDD-FDD dans le même espace politique, puisque les deux partis partageaient le même électorat (la majorité Hutu). L'UPRONA était considérée de son côté comme une menace potentielle pour la paix et la sécurité, parce que soupçonnée de maintenir des liens étroits avec les ex-FAB dans les FDS nouvellement intégrées. Cependant, le FRODEBU et l'UPRONA avaient donné des signes de leur volonté de collaborer au pouvoir avec le CNDD-FDD, notamment lorsqu'ils avaient soutenu par leur vote son candidat Pierre Nkurunziza lors des élections présidentielles indirectes de 2005.

Le refus de partager réellement le pouvoir avec ces adversaires politiques a caractérisé les régimes du CNDD-FDD en violation des lois. C'est ainsi que le premier gouvernement de Nkurunziza était inconstitutionnel, bafouant les droits du FRODEBU et de l'UPRONA⁸⁴, avec respectivement 3 portefeuilles au lieu de 5 et 1 au lieu de 2. Par ailleurs, un partenariat avec de nouveaux partis satellites était initié par l'inclusion dans le même gouvernement de petits partis politiques MSP-Inkinzo, MRC et PARENA, même s'ils ne satisfaisaient pas aux exigences constitutionnelles pour faire partie du gouvernement.⁸⁵ Le but ultime était d'affaiblir les partis politiques rivaux. C'est ce même principe qui a favorisé le maintien des relations tendues entre le CNDD-FDD et le PALIPEHUTU-FNL. En effet, le gouvernement dominé par le CNDD-FDD a traîné à s'engager sur la voie de négociation avec le PALIPEHUTU-FNL contre lequel il a plutôt mené des combats violents en vue de son affaiblissement. Pour le CNDD-FDD, conclure un accord avec le PALIPEHUTU-FNL encore relativement fort lui aurait coûté, dans le court terme, des postes de responsabilité à céder au « nouveau venu » (sauf pour les fonctions électives) tandis que l'intégration des effectifs élevés des FNL dans les corps de défense et de sécurité aurait eu pour effet de diluer le poids et l'influence des FDD dans ces corps dans lesquels la parité Hutu-Tutsi doit être préservée. Pour le moyen et long terme, la stratégie du CNDD-FDD était de retarder la reconnaissance du PALIPEHUTU-FNL comme parti politique tout en s'activant à perturber l'implantation de ou même à démanteler ses structures politiques, dans le but de protéger ou d'agrandir son influence sur l'électorat.

Les dirigeants du CNDD-FDD favorisaient souvent la confrontation, la brutalité et le forcing au lieu de la voie du dialogue et du compromis dans leurs relations avec les autres acteurs politiques et non-politiques. Alors qu'ils brandissaient la souveraineté nationale dans le but de se soustraire au regard des partenaires extérieurs impliqués dans les mécanismes d'ac-

[82] Wolpe, H. and McDonald, S. 2006. Burundi's transition: training leaders for peace. *Journal of Democracy*, Vol. 17 no. 1, 132-138.

[83] Le terme « *Abakeba* » se réfère aux rivalités entre co-épouse d'une famille polygame.

[84] ICG. Burundi: democracy and peace at risk. *Africa Report* N°120 – 30 November 2006.

[85] Vandeginste, *op. cit.*

compagnement et de suivi du processus de paix, ils se sont révélés politiquement immatures dans la gestion de la nation dans toute sa diversité. On compte peu de cas où les institutions issues du CNDD-FDD ont pris l'initiative de dialoguer avec les autres acteurs de la vie politique et de la société civile. Pour apaiser certaines tensions, des ateliers de dialogue réunissant tous les acteurs politiques étaient finalement organisés sous la pression et le patronage des partenaires du développement. Comme le CNDD-FDD y participait plutôt pour la forme, sans véritable engagement, sans volonté de compromis, ces ateliers ont souvent abouti à des déclarations de grands principes rarement suivies d'actions concrètes. Ce fut le cas, par exemple, de la feuille de route sur le processus électoral de 2015 adoptée lors de l'atelier organisé en mars 2013 avec les acteurs politiques sous les auspices du Bureau des Nations Unies au Burundi (BNUB).⁸⁶ Les points concernant la création d'un environnement propice à des élections pacifiques et inclusives n'ont pas été suivis d'effets.⁸⁷ Un autre exemple a été l'atelier organisé par le Parlement en décembre 2013 sur le projet d'amendement de certaines dispositions de la Constitution. Bien qu'il se fût clôturé sur de nombreux points de divergence,⁸⁸ le pouvoir CNDD-FDD se hasarda à faire passer des amendements de force. Dans ce cas-ci, il a échoué, d'une part en raison du refus catégorique du FRODEBU Nyakuri et de l'UPRONA de coopérer malgré des sommes importantes d'argent qui leur étaient proposées⁸⁹, d'autre part en raison du refus courageux du Président de l'Assemblée Nationale Pie Ntavyohanyuma, de déclarer de faux résultats du vote lors de la séance plénière de révision de la constitution!⁹⁰ Cette révision dont l'objectif principal était de permettre au président Nkurunziza de briguer un troisième mandat lors des élections de 2015 a été rejetée, à une voix près, par les députés lors de la séance du 21 mars 2014. Au lieu de tirer des leçons de cet échec, le président Nkurunziza a décidé de faire le « forcing » et de briguer un troisième mandat illégal, contraire à la Constitution et l'Accord d'Arusha⁹¹ et en dépit des protestations de la communauté nationale et internationale.

5-4. Une démocratie interne déficiente

Les partis politiques sont connus pour jouer un rôle crucial dans la démocratie représentative moderne.⁹² Ils formulent des politiques et des programmes publics, sensibilisent l'opinion publique à travers leur propagande, recrutent des gestionnaires administratifs et parlementaires, présentent des alternatives politiques et contrôlent les gouvernements, selon qu'ils sont dans la majorité au pouvoir ou dans l'opposition. Ils représentent les citoyens et leur opinion dans une démocratie. Cependant, il est essentiel que l'organisation et le fonctionnement internes du parti soient fondés sur des principes démocratiques fondamentaux. L'absence

[86] RFI. 2013. Atelier sur "Le Processus Électoral au Burundi: Enseignements et Perspectives". Éléments d'une Feuille de Route vers 2015. Bujumbura 11-13 mars 2013. <http://bnub.unmissions.org/Portals/bnub-french/Atelier%20sur%20le%20processus%20%C3%A9lectoral%20au%20Burundi%20-%20Feuille%20de%20Route%20-%20FR.pdf>, visited on 30 May 2016.

[87] CNDD. Négociations de Kayanza : Attention au somnifère savamment entretenu. <http://www.cndd-burundi.com/actualites/processus-electoral/65-negociations-kayanza-somnifere>, visited on 31 May 2016.

[88] Assemblée Nationale du Burundi. Clôture de l'atelier d'échange sur le projet d'amendements de certaines dispositions de la Constitution de la République du Burundi. <http://www.assemblee.bi/Cloture-de-l-atelier-d-echanges>, visited on 30 May 2016.

[89] Le chef des service national de renseignement avait proposé une corruption de deux milliards de FBu au président du FRODEBU Nyakuri Jean Minani (communication personnelle)

[90] Communication personnelle avec Pie Ntavyohanyuma

[91] Reyntjens, F. Scenarios for Burundi. Analysis & Policy Brief n° 11, University of Antwerpen. <https://www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container2143/files/Publications/PolicyBriefs/APB/11-Reyntjens.pdf>

[92] Catón, Matthias. Effective Party Assistance: Stronger Parties for Better Democracy. Stockholm: IDEA, Policy Paper. http://www.idea.int/publications/effective_party_assistance/loader.cfm?csmodule=security/getfile&pageid=24235.

de lignes directrices juridiques codifiées garantissant la démocratie au sein des partis est un défi majeur commun pour les partis politiques en Afrique,⁹³ y compris le Burundi. Et la démocratie au sein d'un parti ne se résume pas au fait que le mot «démocratie» soit mentionné dans le nom du parti ou proclamé dans des slogans, des hymnes, des chants et des danses du parti, comme c'est le cas pour le CNDD-FDD. Selon le National Democracy Institute,⁹⁴ un parti qui pratique la démocratie interne se caractérise notamment par la liberté d'expression de ses membres, la participation équitable de tous, la tolérance pour des idées différentes et le respect des règles et procédures établies pour faciliter le processus de prise de décision.

Officiellement, la participation des membres du CNDD-FDD à la délibération et la prise de décision était assurée à travers des réunions des organes du parti, y compris des congrès ordinaires et extraordinaires. Pendant les premières années du CNDD-FDD en tant que parti politique, certaines pratiques démocratiques ont été observées. C'était par exemple la libre compétition entre les membres pour certains postes de responsabilité interne et le vote secret pour les grandes décisions. Ainsi, par exemple, Manassé Nzobonimpa a été élu secrétaire général du parti en battant par vote secret deux autres candidats (Pasteur Mpawenayo et Félicien Nduwuburundi) au cours du congrès extraordinaire de février 2006.⁹⁵

Cependant, ces pratiques n'ont pas duré longtemps. Par la suite, les votes au sein du parti ont été faits à main levée ou par simple acclamation pour éviter la désapprobation par des membres des décisions imposées par les dirigeants. La démocratie au sein du CNDD-FDD a été compromise par une forte centralisation de la prise de décision, des pratiques autoritaires et un manque de tolérance des idées divergentes. Les organes décisionnels tels que le congrès servaient de canaux de transmission à sens unique des messages et des ordres des dirigeants aux membres, sans le moindre débat. Les réunions des organes du parti n'étaient rien de plus que de simples lieux d'approbation des décisions préalablement prises par un petit cercle de personnes opérant dans des structures parallèles dominées par certains Généraux ex-FDD.⁹⁶

La faiblesse de la démocratie au sein du CNDD-FDD peut être illustrée par l'absence d'espace pour des débats ouverts. Par exemple, en mars 2015, une centaine de membres ont signé une pétition adressée au président de la République (qui était également président du Conseil des sages du parti) pour exprimer leurs préoccupations au sujet de la montée de la tension politique liée à sa probable candidature à un troisième mandat. Certains d'entre eux ont été aussitôt suspendus au sein du parti tandis que d'autres en ont été exclus. Beaucoup ont également été démis de leurs fonctions dans les institutions de l'Etat. Mon refus de contresigner un décret de destitution de onze conseillers à la deuxième vice-présidence a aggravé les relations entre le président et moi, déjà mises à rude épreuve depuis que j'avais exprimé mon désaccord sur son troisième mandat lors de la réunion du Conseil des sages du 14 mars 2015.

Cet exercice arbitraire de l'autorité, qui ne tient compte d'aucun conseil, qui refuse la contradiction et s'obstine dans une action contraire aux intérêts de la société, a été dési-

[93] Adejumobi, Said. 2007. *Political Parties in West Africa: The Challenge of Democratization in Fragile States*. Stockholm: IDEA. http://www.idea.int/publications/pp_west_africa/loader.cfm?csmodule=security/getfile&page-id=22423

[94] National Democracy Institute. 2003. *L'organisation interne des partis politiques. Programme d'appui aux partis politiques en Haïti, Module 2*. Port-au-Prince. https://www.ndi.org/files/2279_ht_manual.PoliticalParties.fr_040308.pdf

[95] VOA. *UmunyamabangaMukuruw'umugambwe CNDD-FDD ni Colonel Manassé Nzobonimpa*. <http://www.radiyoyacuvoa.com/a/a-18-2006-02-21-voa1-93018434/1264657.html>, visited on 24 May 2016.

[96] CNDD-FDD Section Belgique. *Lettre du président de la section du parti CNDD-FDD en Belgique au président du parti CNDD-FDD Radjabu Hussein*. http://www.eurac-network.org/web/uploads/documents/20070123_8780.doc, visited on 24 May 2016.

gné comme l'une des « pathologies du leadership ». ⁹⁷ Et pourtant, une multitude d'ateliers qui auraient dû soigner cette « pathologie » ont été organisés par des partenaires du Burundi. Il s'agissait notamment du Burundi Leadership Training Program en partenariat avec l'Institut néerlandais pour la démocratie multipartite, destiné à toutes les catégories d'acteurs clés des institutions de l'Etat (gouvernement, parlement, justice, FDS), des partis politiques, des organisations de la société civile et des professionnels des médias ; de l'Association des parlementaires européens pour l'Afrique et de l'Union interparlementaire ciblant spécifiquement les membres du parlement ; et du programme de développement du secteur de la sécurité (programme DSS) financé par les Pays-Bas visant à renforcer la capacité du leadership au sein des organes de l'armée et de la police. En dépit de plusieurs sessions auxquelles des dirigeants du CNDD-FDD et des membres ex-FDD des FDS ont participé, portant sur divers sujets dont le processus de consensus et de prise de décision participative, la démocratie au sein des partis et la professionnalisation des FDS, certains généraux ex-FDD ont continué à dominer les structures de prise de décision du parti CNDD-FDD et de l'Etat. De plus, des pratiques autoritaires se sont de plus en plus développées au sein du parti. L'efficacité des actions entreprises par ces organisations internationales a été donc mise en question et ces actions méritent d'être réévaluées.

5-5. Des arguments fondés sur la souveraineté pour esquisser des réformes impulsées par les donateurs

L'Accord d'Arusha avait fourni différents mécanismes de garantie et de suivi de sa mise en œuvre, comprenant (i) des mécanismes opérationnels de soutien technique tels que le Comité de suivi de l'application de l'Accord et la force internationale de maintien de la paix (successivement la MIAB et l'ONUB), ⁹⁸ (ii) des garanties morales et diplomatiques telles que le Facilitateur et les chefs d'Etat des pays de la région et (iii) des appuis technique, matériel et financier à charge de la communauté internationale (Protocole V). Pourquoi tous ces mécanismes de consolidation de la paix ont-ils échoué à propulser le Burundi vers une transition démocratique réussie? L'échec de la transformation du CNDD-FDD semble être la cause principale de l'échec de la transition vers une réelle démocratie. Il a été favorisé par l'absence de mécanismes d'accompagnement solides, stables et durables de la mise en œuvre de l'Accord d'Arusha. Par exemple, le Comité de suivi de l'application de l'Accord qui était présidé par le représentant de l'ONU et l'ONUB ont aidé avec succès à l'intégration des FDS, la démobilisation, la participation du CNDD-FDD aux institutions publiques et l'organisation des premières élections générales post-conflit. Cependant ses mandats ont pris fin sur demande insistante du gouvernement du Burundi qui mettait en avant des arguments de souveraineté, bien que beaucoup d'autres dispositions de l'accord ne fussent pas encore mises en œuvre. Il est certain que l'autorité ne supportait pas les critiques de ses partenaires sur les faiblesses et revers de sa gouvernance et que les étrangers œuvrant dans les organes de suivi de l'application de l'Accord étaient des témoins gênants des abus du pouvoir. Elle a également été réticente à mettre en œuvre certaines réformes impulsées par les donateurs dont la plupart étaient négociées ou imposées sous forme de conditionnalités de l'aide. Le gouvernement les considérait alors comme des pratiques d'interférence.

En refusant d'être accompagnés par ces partenaires, les dirigeants du CNDD-FDD

[97] King, Charles. 1997. The structure of civil wars. *The Adelphi Papers*: 37:308, 29-54. Doi:10.1080/05679329708449415; Hurst, D.K. 2012. *The new ecology of leadership: Business mastery in a chaotic world*. New York: Columbia University Press; Kets de Vries, M. F. R. 2009. *Reflections on Character and Leadership*. Chichester: John Wiley & Sons Ltd.

[98] Nations Unies. ONUB-Opération de l'ONU au Burundi : Historique de la Mission. <http://www.un.org/fr/peacekeeping/missions/past/onub/background.shtml>

surestimaient leur capacité à diriger le processus de paix et de renforcement de l'Etat, considérant qu'il leur serait plus facile de gérer seuls les affaires de l'Etat en temps de paix, sans aucune aide de la communauté internationale, étant donné qu'ils avaient su relever seuls de nombreux défis au cours des 10 années de guerre. Ainsi, la durée des mandats de ces mécanismes de garantie et de suivi de l'Accord a été prématurément écourtée, laissant derrière eux un vaste programme de réformes (politiques et économiques) inachevées ou non encore entreprises, bien que des préoccupations au sujet d'un glissement probable du Burundi vers l'autoritarisme fussent déjà exprimées.⁹⁹ Les autres mécanismes de soutien conçus par la communauté internationale tels que la Configuration Burundi de la Commission de consolidation de la paix des Nations Unies ont été inefficaces, étant donné l'amplification de l'autoritarisme, de la fragilité de l'Etat, de la vulnérabilité économique, de l'inefficacité du gouvernement, des divisions sociales et des tensions politiques qui ont culminé en une crise majeure lors du processus électoral de 2015. Les dirigeants du CNDD-FDD ont gâché la «raison d'être» du parti. En bref, la souveraineté qu'ils ont brandie était motivée plutôt par la liberté de ne pas être gêné par d'autres que par la capacité du gouvernement à être son propre maître, à mettre en œuvre des politiques publiques et à assurer le bien-être des citoyens. Une telle souveraineté a été qualifiée de «négative».¹⁰⁰

Quelle aurait dû être la meilleure stratégie des acteurs internationaux de la consolidation de la paix pour prévenir efficacement la violence et l'empêcher de se reproduire au Burundi? Il y a deux options. La première devrait être une présence renforcée et prolongée d'étrangers dans le programme de consolidation de la paix avec des missions élargies permettant de promouvoir des normes appropriées sur le comportement et sur la gouvernance nationale, comme cela a été fait ailleurs, notamment en Namibie, Bosnie, Cambodge, Kosovo et Timor oriental.¹⁰¹ Même si une telle option a une connotation négative de «*mission civilisatrice*» moderne, elle a le mérite de permettre d'étayer ou rétablir l'autorité et des institutions gouvernementales, efficaces et fonctionnelles, dans des Etats dévastés par la guerre. La deuxième option est celle d'une mission de consolidation de la paix dont les effectifs et les missions se réduisent très rapidement laissant de plus en plus les acteurs locaux seuls aux commandes de l'Etat avec un risque de replonger dans une crise. Elle serait l'option favorite des acteurs nationaux qui utilise le concept de souveraineté des peuples comme prétexte pour restreindre la présence et les missions des étrangers pendant la période post-conflit, tel que cela a été observé pour le cas du Burundi.

6. CONCLUSIONS

Cet article montre que la transition démocratique au Burundi a échoué à cause de l'échec d'une véritable transformation du CNDD-FDD de mouvement rebelle en parti politique, alors qu'il était investi d'énormes responsabilités en tant que parti hégémonique depuis les élections de 2005. Particulièrement, la persistance de la violence politique, l'instrumentalisation des jeunes du parti au pouvoir et des institutions de l'Etat et des scandales de corruption indiquent une continuité de certaines pratiques des régimes dictatoriaux que le CNDD-FDD a combattus pendant la période de guerre. Finalement, la lutte du CNDD-FDD, d'abord militaire pendant la guerre, puis politique dans la période post-conflit, a réussi à changer les détenteurs des postes de responsabilité de l'Etat, du sommet à la base, mais sans aucun changement dans

[99] ICG, *op. cit.*

[100] Jackson, R. H. 1986. Negative Sovereignty in Sub-Saharan Africa. *Review of International Studies*, Vol. 12, no. 4, 247-264.

[101] Paris, R. 2002. International peacebuilding and the 'mission civilisatrice'. *Review of International Studies*, Vol. 28, no. 4, 637-656.

la politique de gouvernance. Bayart a caractérisé ce phénomène de « *politique du ventre* » dans laquelle le multipartisme est perçu comme un instrument de « *tour de table* ». ¹⁰² La tentative de coup d'Etat du 13 mai 2015 aura été une preuve que des changements de pouvoir par des méthodes non conventionnelles et non démocratiques sont encore probables, comme seules possibilités de se débarrasser des régimes autoritaires dans un Etat supposé être démocratique.

Malgré sa transformation nominale en parti politique, le CNDD-FDD a continué à fonctionner à travers des réseaux parallèles en dehors des structures officielles, à la fois au sein du parti et de l'Etat. Au cours de ses dix années au pouvoir, le CNDD-FDD a utilisé sa position pour obtenir une « victoire totale » qu'il n'avait pas réussi à acquérir par la voie des armes. Différentes stratégies de reproduction des pratiques de maquis – à savoir le repli identitaire et l'exclusion fondée sur l'appartenance politique, la marginalisation des intellectuels et l'utilisation de la violence – ont été mises en œuvre par le parti pour conquérir le pouvoir politique et exercer un contrôle total sur les ressources économiques du pays. Son espace politique s'est infiniment étendu au détriment des droits de l'homme, des principes démocratiques, de l'État de droit, des libertés civiles et politiques, de la lutte contre la corruption et du respect de la liberté économique.

Si les manquements du leadership du CNDD-FDD pouvaient être interprétés au cours des premières années post-conflit comme de simples « problèmes de jeunesse » d'un nouveau parti en proie aux difficultés de sa mutation, cherchant un équilibre entre le changement et la continuité de ses pratiques, il est aujourd'hui difficile de trouver des excuses aux actes de mauvaise gouvernance qui font du pouvoir CNDD-FDD un régime autoritaire et corrompu. La direction du CNDD-FDD s'est finalement radicalisée dans son intransigeance, qui a notamment conduit le président Nkurunziza (encouragé par son entourage le plus proche) à briguer un troisième mandat calamiteux. Même l'annonce puis la mise en œuvre des sanctions économiques décidées par les donateurs n'ont pas réussi à influencer le comportement des dirigeants du CNDD-FDD, en dépit de l'impact de ces mesures sur le pouvoir économique du pays. Par exemple, la croissance du PIB réel, qui se situait à 4,7% en 2014, a chuté à un taux négatif de -4.1% en 2015. ¹⁰³ Au contraire, ils ont semblé s'y accommoder aisément, comme si cela leur rappelait la période de maquis pendant laquelle ils ont relevé de nombreux défis sans l'aide de la communauté internationale. Pour rappel, le Burundi est le pays le plus pauvre du monde, mais il est aussi fortement tributaire de l'aide extérieure.

La discontinuité du leadership, le repli identitaire et l'exclusion fondée sur l'origine politique des membres du CNDD-FDD ont conduit à l'émergence de dirigeants de type « pirates », dépourvus de repères par rapport au point de départ et au point d'arrivée de la lutte. Les repères auraient dû être (i) les objectifs premiers de la lutte, mais ces dirigeants « pirates » n'ont pas participé à leur définition au moment de la création du mouvement, (ii) l'Accord d'Arusha, mais ils n'ont pas participé aux négociations qui lui ont donné naissance et n'en ont donc pas connu l'esprit et (iii) le respect des normes internationales en matière de gouvernance des Etats démocratiques, mais ils ont continué de se référer aux pratiques développées au cours des 10 années passées dans le système fermé de maquis, pendant lesquelles les contacts avec la communauté internationale étaient très limités. Comme dans le maquis, le paradigme ethno-politique est resté l'unique référent de la gouvernance politique. Ces dirigeants ont préféré se replier sur eux-mêmes, craignant et soupçonnant tout le monde – à savoir les intellectuels, les chefs religieux, la communauté internationale, les pays voisins, les organisations de la société civile et les

[102] Bayart, J.F. *L'Etat en Afrique : La politique du ventre*. Paris, Fayard, 1989.

[103] IMF, *World Economic Outlook*, April 2016". <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/01/pdf/text.pdf>.

acteurs politiques burundais – de chercher à mettre en péril leurs intérêts.

Les dirigeants du CNDD-FDD ont raté beaucoup d'opportunités offertes et soutenues par leurs partenaires pour transformer leur leadership du temps de la guerre en un leadership compatible avec les impératifs de gestion du processus de consolidation de la paix et de renforcement de l'État. La personne du président Nkurunziza, croyant «born again»¹⁰⁴, connu pour son caractère rancunier, a contribué à l'échec de la transformation du CNDD-FDD. Au lieu d'ouvrir le débat sur les défis liés à la transition, il a plutôt utilisé la technique du lavage de cerveau pour aliéner le peuple burundais à travers des récits messianiques, affirmant tenir son pouvoir de la volonté divine, afin d'obtenir sa soumission aveugle à son autorité. Cela rappelle les anciens régimes monarchiques de droit divin, en ce sens que le roi était placé au-dessus de la loi et du public, mais seulement au-dessous de Dieu.

[104] Braeckman, C. 2016. Le Burundi n'a rien à craindre des médiateurs africains. Le Carnet de Colette Braeckman. <http://blog.lesoir.be/colette-braeckman/2016/02/28/le-burundi-na-rien-a-craindre-des-mediateurs-africains/>

