

L'après-Nkurunziza : la suprématie totale du CNDD-FDD



Henri-Paul MAGLOIRE

Thierry VIRCOULON

Mars 2021

L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901). Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et experts à l'échelle internationale.

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la responsabilité des auteurs.

ISBN : 979-10-373-0326-4

© Tous droits réservés, Ifri, 2021

Comment citer cette publication :

Henri-Paul Magloire et Thierry Vircoulon, « L'après-Nkurunziza : la suprématie totale du CNDD-FDD », *Notes de l'Ifri*, Ifri, mars 2021.

Ifri

27 rue de la Procession 75740 Paris Cedex 15 – FRANCE

Tél. : +33 (0)1 40 61 60 00 – Fax : +33 (0)1 40 61 60 60

E-mail : accueil@ifri.org

Site internet : ifri.org

Auteurs

Henri-Paul Magloire est le pseudonyme d'un chercheur spécialiste du Burundi qui vit entre l'Afrique australe et l'Europe.

Thierry Vircoulon est chercheur associé à l'Ifri. Ancien élève de l'École normale d'administration (ENA) et titulaire d'un master en science politique de la Sorbonne, il a travaillé pour le Quai d'Orsay et la Commission européenne et a été directeur Afrique centrale pour International Crisis Group. Il a vécu en Afrique du Sud, au Kenya et en République démocratique du Congo.

Résumé

En dépit de la pandémie de coronavirus et du décès du président Pierre Nkurunziza le 8 juin 2020, le cycle électoral de cette année (élections présidentielles, législative, sénatoriale, communale et collinaire) s'est déroulé sans encombre. Non seulement le parti au pouvoir (le CNDD-FDD) s'est succédé à lui-même mais il a aussi conforté sa domination sur un système institutionnel qu'il a modifié avec la révision constitutionnelle de 2018. Taillé sur mesure et débarrassé des obligations de concertation et d'inclusivité politiques, ce système institutionnel est maintenant complètement aux mains des sécuocrates du parti qui se sont illustrés dans la répression de la crise de 2015 et dont certains sont sous sanctions internationales. Les premières annonces et décisions du nouveau gouvernement sont d'une facture très classique : alternance de menaces contre les « ennemis du régime » et de proclamations de tolérance et d'ouverture, promesse de lutte contre la corruption, mesures sociales à la fois nécessaires, attendues et peu crédibles. Alors qu'ils sont au pouvoir depuis une décennie ou plus pour certains, les dirigeants issus des récents scrutins impulsent une politique de continuité qui est accueillie avec un grand scepticisme par la population. Le seul grand changement post-électoral au Burundi est la nouvelle politique sanitaire qui a mis fin au déni de réalité sur la pandémie au Burundi et qui devrait permettre d'améliorer sa gestion.

Abstract

Despite the coronavirus pandemic and the passing of president Pierre Nkurunziza on June 8, 2020, the election cycle (presidential, legislative, senatorial, communal and hillside elections) have been upheld and went smoothly. Not only the ruling party (CNDD-FDD). Not only has the ruling party (the CNDD-FDD) remained in power, but it has also consolidated its dominance over an institutional system that had been modified with the 2018 constitutional revision. Tailored and stripped of the obligations of political consultation and inclusiveness, this institutional system is now completely in the hands of the party's securocrats who distinguished themselves in the repression of the 2015 crisis and some of whom are under international sanctions. The first announcements and decisions of the new government are of a very classical nature: alternating threats against the "enemies of the regime" and proclamations of tolerance and openness, promises to fight corruption, social measures that are both necessary, expected and not very credible. Although some of the leaders who came out of the recent elections have been in power for a decade or more, they are pursuing a policy of continuity that is seen by the population with great skepticism. The only major change introduced in Burundi after the elections has been the new health policy, which has put an end to the denial of the pandemic in Burundi and should help improve its management.

Sommaire

INTRODUCTION	6
LE CNDD-FDD TOUT-PUISSANT.....	8
Un rôle renforcé des sécuocrates du CNDD-FDD dans les institutions.....	8
Des institutions post-Arusha entièrement dominées par le CNDD-FDD	10
LES PREMIÈRES ACTIONS DU GOUVERNEMENT DANS UN CONTEXTE PANDÉMIQUE ET LEUR RÉCEPTION	15
Le coronavirus déclaré ennemi public n° 1	15
Les mesures sociales.....	16
La politique de tolérance zéro	18
Crise politique interne et relations externes	18
Réception des annonces gouvernementales	20
CONCLUSION	22
ANNEXE	23

Introduction

À l'issue d'une prière interconfessionnelle d'action de grâce qui s'est tenue du 23 au 25 janvier 2020, dans la capitale politique Gitega, les délégués du parti au pouvoir CNDD-FDD ont désigné le Général-major Evariste Ndayishimiye, alias Neva, comme l'héritier (« Samurarwa » en kirundi) du président Pierre Nkurunziza et l'ont nommé candidat du parti pour les élections du mois de mai.

Le cycle électoral a commencé le 20 mai et s'est achevé le 24 août avec les élections collinaires. Sans surprise, le CNDD-FDD au pouvoir depuis 2005 se succède à lui-même. Le 20 mai, plus de 5 millions de Burundais ont été appelés aux urnes pour élire le président, les députés de l'Assemblée nationale et les conseillers communaux. Pour la présidentielle, le candidat du parti au pouvoir a gagné avec 68,70 % des voix. Son principal concurrent, le candidat du Congrès National pour la Liberté (CNL¹), Agathon Rwasa, a obtenu 24,18 % et le candidat de l'Union pour le progrès national (UPRONA), Gaston Sindimwo, a reçu seulement 1,63 %.

Concernant les législatives, le CNDD-FDD a remporté 86 des 123 sièges, le CNL 32 sièges, l'UPRONA 2 sièges et 3 sièges sont réservés pour la communauté Twa (les Pygmées). Le cycle électoral a été complété par l'élection des sénateurs par les conseillers communaux le 20 juillet dont le résultat est sans équivoque : le CNDD-FDD a remporté 34 sièges, laissant un siège pour le CNL, un siège pour l'UPRONA et trois sièges pour l'ethnie Twa. Si au plan technique le cycle électoral s'est déroulé normalement, il a cependant été marqué par un événement imprévu : le décès du président sortant, Pierre Nkurunziza, le 8 juin. Ce décès a accéléré l'installation du nouveau président et de son gouvernement. Le nouveau président, le Général-major Evariste Ndayishimiye, a prêté serment le jeudi 18 juin au stade Ingoma de Gitega et le nouveau gouvernement a été rapidement formé (28 juin).

Ces élections sont les premières depuis la révision constitutionnelle de 2018 qui a accru le pouvoir du président et celui du parti majoritaire². Elles inaugurent donc le nouveau système institutionnel voulu et mis en place par

1. Le CNL a été agréé le 14 février 2020, à l'issue d'un long bras de fer avec le ministère de l'Intérieur.

2. « Burundi : avec la nouvelle Constitution, Pierre Nkurunziza s'alloue les pleins pouvoirs », *Le Point Afrique*, 22 mai 2018, disponible sur : www.lepoint.fr.

le CNDD-FDD qui s'est progressivement affranchi des obligations constitutionnelles d'inclusivité politique issues de l'accord d'Arusha³.

Cette note vise à dresser un bilan post-électoral de la composition des institutions nouvellement élues et des premières mesures du nouveau gouvernement. Elle présente également la réception de ces mesures par un mini-panel non-représentatif de Burundais. Dans le cadre de cette étude, des entretiens ont été conduits avec un mini-panel de Burundais (7) issus de différents secteurs d'activité (religieux, cadres de compagnies privées, enseignants, leaders d'organisations de la société civile). Pour des raisons de sécurité, ces entretiens sont anonymisés. Ils livrent des réactions sur les annonces gouvernementales qui, sans prétendre être le reflet de l'opinion publique générale, permettent de comprendre la grille de lecture des Burundais et leur grande méfiance à l'égard du régime.

3. Signé en 2000 sous l'égide de Nelson Mandela, l'accord d'Arusha a marqué le début de la fin de la guerre civile et défini les principes de partage du pouvoir qui ont inspiré la Constitution de 2005. Sur le démantèlement de l'accord d'Arusha, lire L.-D. Sahinguvu et T. Vircoulon, « Requiem pour l'accord d'Arusha. Réflexions sur la révision constitutionnelle au Burundi », *Notes de l'Ifri*, Ifri, septembre 2017, disponible sur : www.ifri.org.

Le CNDD-FDD tout-puissant

Un rôle renforcé des sécuocrates du CNDD-FDD dans les institutions

La formation du gouvernement révèle que les « sécuocrates » du CNDD-FDD, c'est-à-dire les leaders militaires du mouvement pendant la guerre civile, sont plus que jamais aux commandes. Ils occupent l'ensemble des postes-clés⁴. Le nouveau gouvernement est composé de 15 ministres⁵. Le Premier ministre est Alain Guillaume Bunyoni, un pilier du système sécuritaire burundais depuis près de 15 ans et commissaire de police général. Le ministère de l'Intérieur, du Développement communautaire et de la Sécurité publique est désormais représenté par Gervais Ndirakobuca, alias Ndakugarika, également commissaire de police en chef. Tous deux sont issus du cercle des généraux, le centre décisionnel du CNDD-FDD. Ils sont également sous sanctions internationales de l'Union européenne (UE) et des États-Unis d'Amérique pour leur rôle dans la répression sanglante des manifestations de 2015⁶. Alain Guillaume Bunyoni devient le numéro deux du régime tandis que Gervais Ndirakobuca en devient le numéro trois. Ndirakobuca était jusque-là le patron du Service National de Renseignement (SNR). À ce poste, le président Ndayishimiye a nommé le lieutenant-général Ildephonse Habarurema. Ce dernier, qui n'est pas du premier cercle des généraux, a occupé le poste de commandant adjoint du camp de la police militaire, puis adjoint principal dans le service G2 de l'état-major de l'armée (renseignement militaire). En 2016, il a servi à l'état-major de l'AMISOM (Mission de l'Union africaine en Somalie) puis, à son retour au Burundi, il a été nommé secrétaire permanent au ministère de la Défense et des Anciens combattants. En 2018, il a été promu chef du cabinet militaire à la présidence de la République jusqu'à sa nomination à la tête du SNR.

Le nouveau président a reconduit un autre commissaire de police chef très influent comme chef de son cabinet civil. Il s'agit de Gabriel Nizigama, alias Tibia, qui est un des chefs militaires historiques du CNDD-FDD et a été

4. La vice-présidence qui est maintenant occupée par un Tutsi conformément à la Constitution est un poste essentiellement honorifique.

5. Voir annexe.

6. En 2015, la mobilisation de l'opposition et des organisations de la société civile contre le troisième mandat du président Nkurunziza a été brutalement réprimée par le régime qui les a forcées à quitter le pays, lire R. Gras, « Burundi : Alain-Guillaume Bunyoni, un dur à la primature », *Jeune Afrique*, 20 juin 2020, disponible sur : www.jeuneafrique.com.

ministre de la Sécurité publique de juin 2013 à septembre 2015, donc pendant la crise du troisième mandat. Gabriel Nizigama est un ancien étudiant à l'Institut d'Éducation Physique et des Sports où il a rencontré Pierre Nkurunziza qui y enseignait avant de rejoindre le maquis. L'ancienne ministre de la Justice, Aimée Laurentine Kanyana, a été nommée chef de cabinet civil adjoint.

La place renforcée des « sécuocrates » dans le régime se confirme à travers les nominations des gouverneurs. Le Sénat a approuvé à l'unanimité les noms des gouverneurs de province choisis par le nouveau chef d'État. Sur les 18 gouverneurs, cinq sont des officiers supérieurs issus de l'armée et de la police :

- Commissaire Jimmy Hatungimana, Maire de la ville de Bujumbura,
- Colonel Gaspard Gasanzwe, Province de Mwaro,
- Colonel Rémy Cishahayo, Province de Kayanza,
- Officier de Police Chef 1ère classe (OPC1) Carême Bizoza, Province de Cibitoke,
- Colonel Léonidas Bandenzamaso, Province Bururi.

Ces nominations traduisent la volonté de verrouiller les provinces d'opposition (la capitale, Bururi et Cibitoke) et celles qui sont stratégiques dans un contexte où les tentatives d'infiltration de l'opposition armée se poursuivent⁷. La province de Mwaro accueille l'artillerie lourde de l'armée, les provinces de Cibitoke et de Kayanza comprennent une partie du parc national de Kibira – une zone d'infiltration depuis le territoire du Rwanda. Ces attributions de postes dans les provinces sont d'autant plus inhabituelles que la dernière nomination d'un gouverneur de province issu des corps de défense et de sécurité remonte à une vingtaine d'années. On note que, contrairement à la Constitution de 2005, celle de 2018 n'interdit pas aux militaires et policiers d'occuper des postes administratifs.

Par ailleurs, l'ambassadeur Albert Shingiro, représentant permanent du Burundi auprès de l'Organisation des Nations unies, est devenu ministre des Affaires Étrangères et de la Coopération au Développement. Compte tenu de son rôle de fervent défenseur du régime dans les instances onusiennes et sur Twitter depuis 2014, cette promotion récompense son dévouement et son activisme communicationnel.

7. « Burundi : les rebelles de RED-Tabara revendiquent une série d'attaques ayant 40 victimes », *La Libre Afrique*, 21 septembre 2020, disponible sur : <https://afrique.lalibre.be>.

La place prééminente des « sécuocrates » dans le nouveau gouvernement s'accompagne d'une domination totale de l'Assemblée nationale et du Sénat par le parti majoritaire.

Des institutions post-Arusha entièrement dominées par le CNDD-FDD

Alors que, conformément à l'accord d'Arusha, la Constitution de 2005 faisait de l'inclusivité politique et ethnique le principe d'organisation des institutions, la révision constitutionnelle de 2018 orchestrée par le CNDD-FDD a mis fin à l'obligation d'inclusion politique en supprimant le principe de majorité des deux tiers des voix pour adopter une loi, le seuil de 5 % des votes aux élections législatives pour faire partie du gouvernement et les sièges réservés aux anciens présidents au Sénat. Les institutions issues des dernières élections sont donc les premières institutions post-Arusha et consacrent la domination sans partage du CNDD-FDD.

Evariste Ndayishimiye a amplement renouvelé l'équipe gouvernementale en ne reconduisant que cinq ministres de l'ancien gouvernement.

Ministres reconduits par Evariste Ndayishimiye, 2021

Déo Guide Rurema	Ministre de l'Environnement, de l'Agriculture et de l'Élevage	Pour nombre d'observateurs, ce détenteur d'un doctorat en sciences agronomiques est un bon connaisseur de son portefeuille ministériel. Contrairement à ses prédécesseurs, il a su redynamiser le secteur de l'agriculture et de l'élevage, notamment le secteur du café qui était gangrené par plusieurs problèmes.
Gaspard Banyankimbona	Ministre de l'Éducation Nationale et de la Recherche Scientifique	Chef du département au secrétariat national du parti CNDD-FDD en charge du développement, il a évolué depuis 2012 dans l'enseignement supérieur : chef du département de biologie à la Faculté des Sciences de l'Université du Burundi, secrétaire permanent au ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche scientifique, recteur de l'Université du Burundi puis ministre. En héritant du portefeuille de l'Éducation, il a

		pour mission de corriger les dysfonctionnements observés depuis l'introduction de l'école fondamentale.
Domitien Ndiokubwayo	Ministre des Finances, du Budget et de la Planification économique	Réputé pour être très appliqué dans son travail, il coordonne la mise en œuvre du Plan national de développement (2018-2027), lancé en juillet 2018.
Ezéchiel Nibigira	Ministre des Affaires de la Communauté est-africaine, de la Jeunesse, des Sports et de la Culture	Cet ancien ministre des Affaires étrangères et ex-président de la ligue des jeunes du parti CNDD-FDD est une des personnalités influentes du parti. Son changement de ministère s'explique par la nécessité de faire parler l'expérience en diplomatie pour améliorer les relations du Burundi dans la sous-région.
Thaddée Ndikumana	Ministre de la Santé publique	Il a été reconduit pour continuer la lutte contre la propagation de la pandémie de COVID-19.

Source : auteurs.

Le gouvernement est quasiment monocolore. Seuls deux ministres du nouveau gouvernement ne sont pas du CNDD-FDD. Imelde Sabushimike, une femme de la communauté Twa, a été nommée ministre de la Solidarité Nationale, des Affaires Sociales, des Droits de la Personne Humaine et du Genre. Déogratias Nsanganyumwami, président du Parti pour l'Indépendance Économique du Burundi – une formation politique quasiment inconnue sur l'échiquier politique –, est quant à lui propulsé ministre des Infrastructures, de l'Équipement et des Logements sociaux. Dans le gouvernement précédent de feu Pierre Nkurunziza, l'opposition, en l'occurrence le CNL, était représentée par 5 ministres⁸.

Par ailleurs, pour la première fois depuis la signature de l'accord d'Arusha en 2000, les ministres de la Défense et de la Sécurité publique sont issus de la même formation politique, le CNDD-FDD. L'ingénieur Alain-Tribert Mutabazi, jusque-là gouverneur de la province Kirundo, a remplacé Emmanuel Ntahomvukiye comme ministre de la Défense.

8. La ministre à la Présidence chargée de la Bonne gouvernance (Jeanne d'Arc Kagayo), le ministre de la communication et des médias (Frédéric Nahimana), le ministre de la Fonction publique, du Travail et de l'Emploi (Félix Mpozeriniga), le ministre de de la Décentralisation et de la Réforme humaine (Jean Bosco Hitimana) et le ministre de la Culture et des Sports (Pélate Niyonkuru).

Le CNDD-FDD domine également l'Assemblée nationale et le Sénat. Le groupe parlementaire du CNDD-FDD occupe 86 sièges des 123 que compte l'Assemblée nationale. Fort de ses 70 % de députés, le parti au pouvoir a toute latitude pour réviser toute loi ou faire aboutir ses projets de loi sans la moindre concertation avec les autres groupes parlementaires. En réalité les élections législatives ont permis de recycler et récompenser des ministres sortants et de redistribuer des prébendes au sein du CNDD-FDD. Ainsi, ces élections législatives se sont traduites par un important renouvellement des députés du parti (seuls 13 % des députés de l'ancien groupe parlementaire du CNDD-FDD ont été réélus) afin de faire bénéficier d'autres cadres de cette position enviée. Quatre ministres et un vice-président de la République issus du précédent gouvernement sont recyclés comme députés⁹.

Parmi les « reconvertis » à l'Assemblée nationale figurent aussi l'ancien maire de la ville de Bujumbura, Elias Buregure, et des anciens gouverneurs tels qu'Anicet Ndayizeye, Emmanuel Niyungeko et Aline Manirabarusha.

Fort de sa majorité, le CNDD-FDD a écarté l'opposition du bureau de l'Assemblée nationale. Le parti au pouvoir a amendé le règlement d'ordre intérieur de l'Assemblée nationale pour exclure la seconde formation politique, le CNL, du bureau de l'Assemblée nationale¹⁰. Contrairement à ce qui était pratiqué depuis 2005, le groupe parlementaire le plus important en nombre après le CNDD-FDD n'est donc plus représenté au bureau. Les membres du bureau font partie uniquement du CNDD-FDD (le président du bureau est Daniel Gélase Ndabirabe, la 1^{ère} vice-présidente est Sabine Ntakarutimana, ancienne ministre de la Santé) et de l'UPRONA (le 2^e vice-président est Abel Gashatsi, président du parti). Daniel Gélase Ndabirabe, un des faucons du régime, est donc propulsé au perchoir. Au début de l'année 2016, alors que la crise politique due au troisième mandat de Pierre Nkurunziza faisait encore rage¹¹, il occupait le poste de porte-parole du CNDD-FDD et s'est rendu célèbre par la violence de ses communiqués.

Du côté du CNL, 32 % des députés sont nouveaux tandis que 68 % ont été réélus, dont Agathon Rwasa, le président du parti, et Simon Bizimungu, le secrétaire général. Parmi les nouveaux visages figurent Félix Mpozeriniga, ex-ministre de la Fonction publique dans le gouvernement sortant, Pélate Niyonkuru Pélate, successivement ministre du Commerce, puis du Sport et

9. Il s'agit de Joseph Butore (ex-deuxième vice-président de la République), Janvier Ndirahisha (ex-ministère de l'Éducation), Sabine Ntakarutimana (ex-ministre de la Santé), Côme Manirakiza (ex-ministre de l'Énergie et des Mines) et Martin Nivyabandi (ex-ministre des Affaires sociales et des droits de l'homme).

10. A. Ntwaru, « Burundi : le CNL dénonce un forçage du CNDD-FDD dans la mise en place du bureau de l'Assemblée Nationale », *SOS Médias Burundi*, 8 août 2020, disponible sur : www.sosmediasburundi.org.

11. T. Vircoulon, « Burundi : anatomie du troisième mandat de Nkurunziza », *Jeune Afrique*, 10 juin 2016, disponible sur : www.jeuneafrique.com.

de la Culture dans le gouvernement sortant et Bède Nyandwi, ancien gouverneur de la province Rutana. La plus petite formation de l'Assemblée nationale (l'UPRONA) est désormais représentée par deux nouveaux députés, ténors du parti : Abel Gashatsi, son président, et Gaston Sindimwo, ex-Premier vice-président de la République.

Les équilibres ethniques et de genre ont été respectés comme le prévoit la Constitution. Il y a 60 % de Hutu, 40 % Tutsi et 3 députés cooptés de l'ethnie Twa. En termes de genre, la nouvelle législature compte 77 hommes, soit 62,6 %, et 46 femmes, soit 37,4 %.

Au Sénat, le CNDD-FDD est en situation de sur-domination avec 34 sièges sur 36, le CNL et l'UPRONA se partagent les 2 sièges restants. Le Sénat est donc monocolore, mais avec une stricte parité ethnique (18 Hutu et 18 Tutsi) et 3 sénateurs cooptés de l'ethnie Twa¹². Les membres du bureau sont tous du CNDD-FDD : le révérend pasteur Emmanuel Sinzohagera de l'Église méthodiste unie et jusque-là chargé du développement au sein du parti CNDD-FDD a été élu président, Spès Caritas Njebarikanuye est reconduite comme première vice-présidente et Cyriaque Nshimirimana, ancien gouverneur de la province Ruyigi, a été élu deuxième vice-président. Comme à l'Assemblée nationale, certaines personnalités influentes ont été réélues (par exemple, Révérien Ndikuriyo, président du Sénat, Spès Caritas Njebarikanuye, première vice-président du Sénat, et Joseph Ntakarutimana, vice-secrétaire du parti au pouvoir) tandis que d'autres figures de l'exécutif sont maintenant reconverties en tant que sénateurs (notamment Jean-Bosco Ntunzwenimana, ancien ministre des Transports, Jean Marie Nibirantije, ancien ministre de l'Eau, de l'Environnement et de la Planification urbaine).

En revanche, Pascal Nyabenda, ancien président du CNDD-FDD (2012-2015) et ancien président de l'Assemblée nationale (2015-2020) qui était candidat sénateur, a été humilié par les siens et mis à l'écart publiquement. Candidat à un siège de sénateur dans la circonscription de Bubanza, il a été battu à plate couture (26 voix contre 81 voix) par Daniel Bashemeza, un militant du CNL, alors que le CNDD-FDD est nettement majoritaire dans cette circonscription (il dispose de 89 conseillers communaux, le CNL 19 et l'UPRONA un seul). Cette humiliation est due à un conflit interne au CNDD-FDD autour de la nomination de l'administrateur communal de Mpanda, la commune natale de Pascal Nyabenda.

12. Selon l'article 142 du code électoral, le Sénat est composé de deux délégués – un Hutu et un Tutsi – de chaque province, élus par un collège électoral composé de membres des conseils communaux de la province considérée. Ils sont élus au cours de scrutins distincts – deux urnes, l'une avec la mention Hutu, l'autre avec la mention Tutsi – sur base des candidatures présentées par les partis politiques, les coalitions des partis politiques, ou à titre indépendant.

Au sein du parti au pouvoir, deux camps se sont formés : l'un conduit par Pascal Nyabenda, l'autre par le président du parti CNDD-FDD au niveau provincial, Alexandre Ngoragoze, et l'actuel gouverneur de Bubanza, Cléophas Nizigiyimana, numéro deux du parti dans ladite province. En tout état de cause, nul ne doute que les généraux du CNDD-FDD ont avalisé la mise à l'écart de celui qui fut le deuxième personnage de l'État durant ces cinq dernières années. Recommandé par Pierre Nkurunziza pour sa succession, les généraux lui ont préféré un des leurs, Evariste Ndayishimiye. Il a donc fait les frais de son « impudence » pour avoir violé la règle non écrite au sein du CNDD-FDD : seuls ceux qui sont passés par le maquis ont la légitimité pour prétendre à la magistrature suprême. Mais son « échec électoral » n'équivaut pas à une exclusion totale du régime. Il a été nommé deuxième vice-gouverneur de la Banque de la République du Burundi (BRB) en remplacement d'Annonciate Sendazirasa, ex-ministre de la Fonction publique, qui occupe désormais le poste de directrice générale de la Mutuelle de la Fonction publique.

À l'instar du bureau de l'Assemblée nationale, une des obligations d'inclusivité du Sénat n'est plus en vigueur avec cette nouvelle élection. Avant le changement constitutionnel de 2018, les anciens présidents de la République devenaient d'office sénateurs. Or l'actuelle Constitution ne les y autorise pas.

Les premières actions du gouvernement dans un contexte pandémique et leur réception

Les premières annonces et décisions du nouveau gouvernement sont d'une facture très classique : alternance de menaces contre les « ennemis du régime » et de proclamations de tolérance et d'ouverture, promesse de lutte contre la corruption, mesures sociales à la fois nécessaires, attendues et peu crédibles conformément aux promesses de campagne¹³. Tout indique une politique de continuité menée par le leadership inchangé du CNDD-FDD. Seul élément de changement bienvenu, le gouvernement a fait un revirement salutaire sur l'épidémie de coronavirus.

Le coronavirus déclaré ennemi public n° 1

Contrairement à ses voisins, le gouvernement précédent n'avait pas imposé de confinement à ses 11 millions d'habitants, qui ont continué à vaquer normalement à leurs occupations, et n'avait pas interdit les grands rassemblements. Les autorités ont même maintenu les élections générales du 20 mai, sans imposer de mesures de distanciation sociale. Pierre Nkurunziza, président inspiré par Dieu¹⁴, portait une lourde responsabilité dans cette politique de déni : il estimait que le Burundi était protégé par Dieu, avait imposé l'omerta sur les cas de coronavirus et avait fait expulser le représentant de l'OMS¹⁵. Officieusement attribué au coronavirus, son soudain décès à 55 ans semble avoir précipité un revirement complet de politique sanitaire. Dès le début du mois de juillet, a été lancée une campagne de dépistage de COVID-19, sur une période de trois mois, avec

13. A. Rugira, « Cinq promesses d'Évariste Ndayishimiye à suivre de près », *Un témoin, un récit*, 20 mai 2020, disponible sur : www.yaga-burundi.com.

14. L. Fagnots, « Du président populaire au président sacré. La sacralisation de la figure présidentielle au Burundi », *Notes de l'Ifri*, Ifri, septembre 2019, disponible sur : www.ifri.org.

15. M. Matseo, « Coronavirus en Afrique : l'exception du Burundi, une nation épargnée par la grâce divine », *France Info*, 30 mars 2020, disponible sur : www.francetvinfo.fr et M. Papion, « Le Burundi défie le coronavirus et l'OMS », *La Croix*, 15 mai 2020, disponible sur : www.la-croix.com.

pour slogan : « Je guéris, je ne contracte pas et je ne contamine pas¹⁶. » La politique de dépistage a commencé à Bujumbura puis a été étendue en province et ses résultats ont été rendus publics en septembre : sur 34 140 personnes dépistées, 473 cas positifs ont été détectés, parmi lesquels 462 ont recouvré leur santé, 10 sont sous traitement et un seul est décédé¹⁷.

Le gouvernement a également pris un ensemble de mesures pour lutter contre la pandémie : il a décidé de soumettre tous les passagers arrivant sur le sol burundais à une quarantaine de 7 jours dans des hôtels, subventionnée à hauteur de 50 % le prix du savon pour le lavage des mains et compte faire baisser le prix du mètre cube d'eau. Le gouvernement de Ndayishimiye a également renoué avec l'OMS. La récente nomination du Pr. Bah Keita comme représentant a.i. de l'OMS au Burundi a normalisé les relations avec cette institution et a permis la reprise de l'aide octroyée par l'agence onusienne. Dans le cadre du projet « Twiteho Amagara » (« Préoccupons-nous de notre santé »), l'OMS a fait un don de matériel qui se composait de 50 concentrateurs d'oxygène, des équipements de protection individuelle pour le personnel soignant, des produits ainsi que des consommables de laboratoire, dont des réactifs et des écouvillons.

Un travail intense de sensibilisation devrait accompagner la campagne de dépistage de masse. En milieu rural, l'épidémie provoque des stigmatisations et des peurs collectives. Dans certaines provinces, des témoignages concordants font état d'une chasse aux sorcières des personnes dépistées positives. Ainsi, des cas suspects refusent de se faire dépister. Le cas le plus éloquent est celui d'un magistrat de Karusi. Après avoir été contrôlé positif à l'hôpital régional de Gitega, il a fui et il est resté introuvable pendant plusieurs jours¹⁸.

Les mesures sociales

Conformément à ses promesses électorales (améliorer la santé, la sécurité sociale et la lutte contre le chômage), le nouveau président a annoncé une série de mesures sociales afin d'améliorer les conditions de vie des Burundais qui vivent dans le troisième pays le plus pauvre du monde et qui sont donc très vulnérables aux effets socio-économiques de la crise sanitaire¹⁹.

16. « Coronavirus : le Burundi lance une campagne de dépistage volontaire », *ONU Info*, 20 juillet 2020.

17. Mise à jour de la situation épidémiologique du COVID-19, ministère de la Santé Publique, 19 septembre 2020.

18. Entretien téléphonique avec un représentant de la société civile à Gitega.

19. O. Rogez, « Burundi : une économie au bord du gouffre », *RFI*, 19 mai 2020, disponible sur : www.rfi.fr et « Pays pauvre, classement 2021 », *Le Journal du Net*, disponible sur : www.journaldu.net.com.

La lutte contre le chômage massif de la jeunesse

Le 20 juillet a débuté le recensement des jeunes chômeurs sur tout le territoire. Sur un total de 286 515 jeunes chômeurs recensés dans tout le pays, 132 483 sont des femmes et 153 957 des hommes. Le président a annoncé que des fonds seront transférés aux communes pour financer les projets des jeunes et a exhorté le secteur privé à les recruter.

La gratuité des soins des retraités et l'augmentation de leur retraite à hauteur de leur dernier salaire

Pour beaucoup de Burundais aux revenus modestes, la retraite (dont l'âge légal est fixé à 60 ans) équivaut à la pauvreté²⁰. Le pouvoir d'achat des pensions de retraite a considérablement diminué et, de ce fait, l'âge légal de la retraite est rarement respecté. Pendant sa campagne électorale, Evariste Ndayishimiye a promis d'améliorer la sécurité sociale des retraités. Dans cette perspective, deux mesures ont été adoptées : la revalorisation des pensions de retraite et la gratuité des soins pour les retraités de l'administration²¹. Étant applicable à toutes les catégories de fonctionnaires, cette mesure s'adresse aussi aux sous-officiers dont l'âge de la retraite est de 45 ans et qui sont voués à une misère programmée dans une économie exsangue.

L'amélioration du système de santé

Lors de sa première élection en 2005, le CNDD-FDD avait fait de l'éducation et de la santé ses priorités. La mesure phare du 1^{er} gouvernement de Pierre Nkurunziza avait été la gratuité des soins de santé pour les femmes enceintes et les enfants de moins de cinq ans. Fidèle à cette orientation, Evariste Ndayishimiye s'est engagé à améliorer la santé de la population. Ainsi le ministère de la Santé a annoncé que 116 centres de santé ont été identifiés pour devenir des hôpitaux conformément au slogan électoral « une commune, un hôpital ».

20. L-J. Mugisha, « Burundi : de la retraite redoutable à la retraite enviable ? », *Un récit, un témoin*, 15 juillet 2020, disponible sur : www.yaga-burundi.com.

21. Décret n°100/062 du 16 Septembre 2020 portant Subvention des Soins de Santé pour le Personnel de l'État mis en Retraite pour Limite d'Âge.

La politique de tolérance zéro

La prédation de la police et des Imbonerakure²² pèse lourdement sur la population. Conscient de cette situation, le gouvernement y répond en décrétant la « tolérance zéro » contre la corruption et autres abus. Plusieurs arrestations de policiers et d'Imbonerakure ont eu lieu cet été afin de crédibiliser cette politique auprès de l'opinion publique. Tout d'abord, 19 policiers, arrêtés et accusés de différents crimes, ont été révoqués de la police. Puis le 24 juillet, la police a présenté à la presse un groupe de 13 policiers supplémentaires accusés de plusieurs crimes, dont la corruption. En commune de Kayogoro dans la province Makamba, 12 Imbonerakure et 4 policiers ont été arrêtés. Il y avait parmi eux le chef de zone de Bigina et 3 chefs de collines. Ils ont été accusés d'assassinat et extorsion à l'encontre des travailleurs saisonniers qui rentraient clandestinement de la Tanzanie. Ils ont été condamnés à perpétuité en août.

Le porte-parole de la police, Pierre Nkurikiye, a exhorté les Burundais à participer à ce combat contre la corruption en dénonçant toutes les personnes corrompues et corruptrices. Un numéro vert (413) a été créé pour la dénonciation des policiers ou d'autres personnes qui commettent des abus.

Cependant, la politique de tolérance zéro s'attaque à la petite corruption et est contredite par l'absence des déclarations de patrimoine des responsables politiques pourtant prévues par la Constitution. Le 23 août dernier, le président Evariste Ndayishimiye avait appelé les membres du gouvernement à déclarer leurs biens dans un délai de deux semaines « afin de servir de modèle d'honnêteté au reste de la population »²³. Faute d'être obéi, il a dû faire publiquement marche arrière le 25 septembre lors d'une émission téléphonique au cours de laquelle il a déclaré : « Nous savons que la Constitution nous oblige à le faire, mais nous avons trouvé que c'est impossible. Certains passeraient une semaine à faire la liste de leurs biens. La richesse d'une personne est un secret. Nous allons voir à la fin du mandat si rien ne cloche²⁴. »

Crise politique interne et relations externes

Ni la matrice idéologique du parti au pouvoir ni l'interprétation officielle de la crise de 2015 n'ont changé. Depuis son accession au pouvoir, les deux plus

22. La ligue des jeunes du CNDD-FDD.

23. Émission publique du chef de l'État, « la population est restée sur sa soif », *Iwacu*, 25 septembre 2020.

24. *Ibid.*

importants discours du président (son discours d'investiture et son discours à l'Assemblée générale des Nations unies) ont fidèlement réitéré les thèmes qui dominent la pensée politique du CNDD-FDD : vision de l'histoire ultra-politisée et manichéenne²⁵, valorisation de la théocratie précoloniale, continuité entre la lutte anticoloniale et la crise politique de 2015, complotisme international orchestré par l'ancienne puissance coloniale et le Rwanda, etc. Le nationalisme culturaliste qui permet d'assimiler « ennemis du régime » et « ennemis du pays » reste la matrice de pensée malgré la disparition de Pierre Nkurunziza et le CNDD-FDD reste le parti du ressentiment contre la Belgique et le Rwanda en particulier et les Occidentaux en général.

Dans son discours d'investiture, le président Ndayishimiye a répété à l'identique la vision de l'histoire de son prédécesseur et de son parti : il était une fois un royaume théocratique heureux qui a été divisé par les colonisateurs et continue de l'être²⁶. De ce fait, la mission du CNDD-FDD est de sauver l'identité historique burundaise contre une agression externe permanente en restaurant les « vraies » valeurs et traditions (résumées par le triptyque Dieu – Roi – Burundi) et en luttant contre les Burundais qui sont les serviteurs des colonisateurs. À ce titre, le parti idéalise la théocratie précoloniale, en fait le totem mémoriel du CNDD-FDD et accuse les formations d'opposition de collusion avec des puissances étrangères (le PDC²⁷ de 1961, l'ADC-Ikibiri qui avait pris naissance en 2010 et le CNARED²⁸ né de la crise de 2015). Il rappelle aux Burundais que « toutes ces valeurs positives ont été diluées par la présence du colonisateur qui est venu détruire l'organisation administrative du Burundi en détrônant le roi Mwezi Gisabo » et « qu'en 2015, des Burundais marionnettes, sans foi ni loi, se sont alliés à des étrangers dans l'intention de mettre leur pays à feu et à sang ». Et comme d'une manière désormais habituelle dans le discours africain sur le rapport avec les Occidentaux, les antagonismes politiques sont traduits par le président Ndayishimiye en antagonismes de valeurs :

« Certains pays ou organisations trouvent des motifs de provocation en exigeant des choses qui vont à l'encontre de la culture ancestrale des Burundais. Imaginez quand ils demandent aux Burundais de faire respecter les droits de l'homme au moment où chez eux ils ont fait des tueries un mode de vie, au moment où les personnes s'accouplent avec des animaux, au moment où les gens de même sexe ou les frères et sœurs se marient entre

25. L. Fagnots, « Du président populaire au président sacré. La sacralisation de la figure présidentielle au Burundi », *Notes de l'Ifri*, Ifri, septembre 2019, disponible sur : www.ifri.org.

26. Discours d'investiture du président le 18 juin 2020.

27. Parti Chrétien Démocrate.

28. Conseil National pour la Restauration de l'accord d'Arusha pour la paix et la Réconciliation au Burundi.

eux, alors que chez-nous ce genre de comportement constitue des déviations sociales ».

À la tribune des Nations unies, le président a réitéré les accusations voilées contre la Belgique et le Rwanda en reliant la crise de 2015 à la colonisation et a demandé le retrait du Burundi de l'agenda du Conseil de sécurité :

« Nous rejetons fermement l'agression politico-diplomatique injustifiée contre le Burundi et son Peuple par des Gouvernements Étrangers dont certains se sont illustrés dans la tentative de changement de régime en 2015 par des voies anticonstitutionnelles²⁹. »

En revanche, il a été plus explicite lors de sa 1^{ère} émission radiophonique au Burundi, donc à destination de ses concitoyens, en déclarant : « Ceux qui ont voulu renverser les institutions se la coulent douce au Rwanda. Nous pensons que le Rwanda est en train de les préparer pour déstabiliser le pays » et « Nous avons constaté qu'elle (l'Union européenne) était impliquée dans la déstabilisation des institutions en 2015 »³⁰.

Joignant les actes à la parole, le président a décliné l'invitation au mini-sommet régional prévu par son homologue congolais à Goma et auquel devait assister le président Kagame³¹. Et au même moment, il a réservé sa première visite diplomatique à son homologue tanzanien qu'il a rencontré à Kigoma le 19 septembre. Ce faisant, il confirme la permanence des liens et des intérêts entre les régimes tanzanien et burundais.

Réception des annonces gouvernementales

Le virage de la politique gouvernementale sur l'épidémie de coronavirus est très apprécié et tous les interviewés souhaitent que des moyens conséquents soient alloués à la lutte contre la propagation de la maladie. En revanche les mesures sociales et d'emploi sont accueillies avec un grand scepticisme au regard des capacités financières de l'État et du bilan de la gouvernance du CNDD-FDD pendant ces dix dernières années. La plupart des interviewés considèrent qu'il s'agit d'annonces démagogiques qui manquent de crédibilité.

29. Discours du président de la République du Burundi lors de la 75^e assemblée générale des Nations Unies.

30. « Émission publique du chef de l'État : « la population est restée sur sa soif », *Iwacu*, 25 septembre 2020.

31. « Sommet des Grands lacs à Goma : le Burundi décline l'offre de la RDC », *Radio Okapi*, 12 septembre 2020, disponible sur : www.radiookapi.net.

Inédite par son ampleur, l'annonce de la création de 116 hôpitaux va aboutir à labelliser comme « hôpital » des structures qui ne différeront en rien de simples centres de santé. Par ailleurs, cette annonce est mise en parallèle par les interviewés avec l'état déplorable des hôpitaux existants : « Il faut améliorer les conditions des hôpitaux existants, les doter en matériel suffisant et augmenter le nombre de personnel médical qualifié » car « Les hôpitaux peinent à fonctionner parce que l'État ne paie pas régulièrement les services rendus aux femmes enceintes et aux enfants de moins de cinq ans » (*dixit*). Le scepticisme domine aussi pour l'initiative de lutte contre le chômage des jeunes qui est interprétée comme une manière de financer les coopératives « Sangwe » qui, en milieu rural, regroupent officieusement les jeunes affiliés au parti au pouvoir : « Les projets de développement sont toujours en faveur de la jeunesse du CNDD-FDD » (*dixit*). Quant à la décision d'augmenter les retraites et d'assurer la gratuité des soins des retraités, elle est jugée nécessaire mais peu crédible sur le plan budgétaire : « Les recettes fiscales ne parviennent pas à financer les dépenses publiques et l'État veut ajouter des dépenses additionnelles » (*dixit*).

La composition du régime est sévèrement jugée, d'autant plus que le président avait promis un gouvernement rassembleur :

« La composition du gouvernement Bunyoni est un grand recul sur l'accord d'Arusha. D'abord, il s'agit d'un gouvernement très militarisé. Ensuite, les postes de Premier ministre et du ministre de l'Intérieur, du Développement communautaire et de la Sécurité publique ont été confiés à des personnalités sous sanctions de l'UE et des USA. Enfin, c'est un gouvernement monolithique, l'opposition ayant été complètement écartée, ce qui est contraire à l'esprit et à la lettre de l'accord d'Arusha » (*dixit*).

La politique de tolérance zéro contre la corruption annoncée par le ministre de l'Intérieur, du Développement communautaire et de la Sécurité publique est purement et simplement assimilée à une tromperie démagogique. D'une part, les interviewés remarquent que les victimes de cette campagne sont « les petites mains de la corruption » (souvent des membres de la police de roulage) et que la police ne va pas extirper les grands corrupteurs de ses rangs. D'autre part, le refus par les membres du nouveau gouvernement d'appliquer l'obligation constitutionnelle de déclarer leurs biens à la Cour suprême dans les 15 jours à compter de leur prise de fonction a été validé par le président et est donc considéré comme un feu vert donné à la grande corruption qui s'est institutionnalisée au sein du CNDD-FDD.

Conclusion

Le seul grand changement post-électoral au Burundi est la nouvelle politique sanitaire qui a mis fin au déni de réalité sur la pandémie au Burundi et qui devrait permettre d'améliorer sa gestion. En revanche, comme le leadership du CNDD-FDD reste inchangé, on observe une continuité du référentiel idéologique et politique et surtout la consolidation de la domination totale du CNDD-FDD. Ce pouvoir était déjà absolu de fait après la crise politique de 2015 et la fuite de l'opposition et des organisations de la société civile à l'étranger. Il est devenu absolu de droit avec la Constitution révisée en 2018 qui met fin aux obligations de concertation et d'inclusion de l'opposition (exclusion des anciens présidents du Sénat, fin d'une représentation obligatoire de l'opposition au gouvernement et dans les instances dirigeantes de l'Assemblée nationale et du Sénat, etc.).

La fabrication nationaliste des traditions, la référence à Dieu et la réécriture de l'histoire³² qui ont servi de discours de légitimation du CNDD-FDD sous la direction de Pierre Nkurunziza vont continuer. Après tout « Ndayishimiye » signifie « je rends grâce à Dieu » en kirundi. Le pouvoir du CNDD-FDD sur les institutions étant maintenant total, la possibilité d'une ouverture du régime qui permettrait une résolution de la crise politique est renvoyée à un futur lointain et le harcèlement à l'encontre des militants du CNL reste d'actualité. Ces continuités n'échappent ni aux Burundais ni à l'opposition armée qui a pris acte de l'absence d'ouverture à Bujumbura en lançant une nouvelle attaque en territoire burundais à la fin du mois d'août³³.

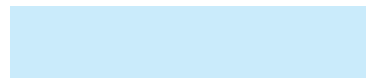
32. E. Hobsbawm, « La fabrication des traditions et la réécriture de l'histoire sont deux grandes caractéristiques des nationalismes », in T. Ranger (dir.), *L'invention de la tradition*, Éditions Amsterdam, 2012 et E. Gellner, *Nations et nationalisme*, Paris, Payot, 1989.

33. A. Gilbert Bukeyenzeza, « Au Burundi, le nouveau président bousculé par une mystérieuse rébellion », *Le Monde*, 14 septembre 2020, disponible sur : www.lemonde.fr.

Annexe

Composition du gouvernement

- ▀ Ministre de l'Intérieur, du Développement Communautaire et de la Sécurité Publique : Commissaire de Police Chef Gervais Ndirakobuca
- ▀ Ministre de la Défense Nationale et des Anciens Combattants : Alain Tribert Mutabazi
- ▀ Ministre de la Justice : Jeanine Nibizi
- ▀ Ministre des Affaires Étrangères et de la Coopération au Développement : Albert Shingiro
- ▀ Ministre des Finances, du Budget et de la Planification Économique : Domitien Ndhokubwayo
- ▀ Ministre de l'Éducation Nationale et de la Recherche Scientifique : Gaspard Banyankimbona
- ▀ Ministre de la Santé Publique et de la Lutte contre le SIDA : Thaddée Ndikumana
- ▀ Ministre de l'Environnement, de l'Agriculture et de l'Élevage : Déo Guide Rurema
- ▀ Ministre des Infrastructures, de l'Équipement et des Logements Sociaux : Monsieur Déogratias Nsanganiyumwami
- ▀ Ministre de la Fonction Publique, du Travail et de l'Emploi : Domine Banyankimbona
- ▀ Ministre de l'Hydraulique, de l'Énergie et des Mines : Ir Ibrahim Uwizeye
- ▀ Ministre du Commerce, du Transport, de l'Industrie et du Tourisme : Immaculée Ndabaneze
- ▀ Ministre des Affaires de la Communauté Est-Africaine, de la Jeunesse, des Sports et de la Culture : Ezéchiel Nibigira
- ▀ Ministre de la Solidarité Nationale, des Affaires Sociales, des Droits de la Personne Humaine et du Genre : Imelde Sabushimike
- ▀ Ministre de la Communication, des Technologies de l'Information et des Médias : Marie Chantal Nijimbere



Institut français
des relations
internationales

