

**L'OMBRE DES URNES ET DES ARMES SUR LES
GRANDS LACS**
**Eléments d'analyse et de réflexion sur la démocratisation en
Afrique Centrale après deux années électorales 2010-2011**

Kris Berwouts

« La crise, c'est quand le vieux se meurt et que le jeune hésite à naître. »
A. Gramsci

Table des matières

Résumé

O. Sortir de la guerre

1. Les élections après les élections historiques

- a) 2010 : annus horribilis pour Paul Kagame
- b) Le Burundi: délit de fuite de l'opposition
- c) RDC : les élections contestées du 28 novembre 2011

2. Consolider la démocratie ou organiser des élections pour les gagner

- a) Contrôle sur l'opinion publique et sur la machinerie électorale
- b) La lutte aux armes inégales : le rôle ingrat de l'opposition
- c) L'ombre des élections sur la situation sécuritaire
 - *La fuite de Kayumba Nyamwasa et Agathon Rwasa*
 - *Paysage politico-militaire complexe en RDC*
 - *Le rêve de Kayumba Nyamwasa*
 - *Le non-démarrage d'une rébellion burundaise*
 - *La situation actuelle au Nord-Kivu*

3. Vers des conclusions : progrès lent ou régression de la démocratisation ?

- a) Réformes et ouvertures ? Peut-être, mais le pluralisme reste une façade
- b) Vulnérabilité de la société civile
- c) Limites à l'impact de la communauté internationale

Le contenu de ce rapport ne représente pas nécessairement les positions d'EurAc

RESUME

2010 et 2011 ont été des années électorales lourdes en Afrique Centrale. Non seulement le Rwanda, le Burundi et la RDC, mais aussi le Cameroun, le Tchad, la République centrafricaine et le Gabon ont organisé des élections en 2011, tout comme l'Ouganda, qui n'est pas considéré comme un pays de l'Afrique Centrale. Toutes ces élections ont confirmé et renouvelé la légitimité des dirigeants en place.

Dans ce rapport, nous analysons ce processus pour les trois pays qui forment ensemble le rayon d'action d'EurAc. Au Rwanda, le 9 août 2010, les élections ont été gagnées par le Président sortant Paul Kagame, candidat du FPR, avec un résultat écrasant de 93% des votes contre trois candidats décrits par l'opposition comme des candidats « satellites » formant une opposition de façade pour maintenir l'illusion de pluralisme. Dans une première phase de la période préélectorale, le combat du régime se focalisait autour de l'opposition classique, et notamment autour de la flamboyante Victoire Ingabire, dont les messages clairs et le style direct attireraient beaucoup d'attention. En mars 2010, les tensions changeaient fondamentalement de nature, avec la dissidence du général Faustin Kayumba Nyamwasa, compagnon de route de longue date du Président Kagame et une des personnes les plus puissantes de l'armée rwandaise. D'un coup, le premier souci du régime n'était plus l'opposition classique. A partir de début mars 2010, l'*inner circle* du pouvoir se sentait menacé dans sa cohérence et devait se battre contre sa propre désintégration.

Au Burundi, le cycle électoral a commencé le 24 mai 2010 avec les élections communales. Le taux de participation était de 92%, et la victoire du parti au pouvoir était écrasante (64%), suivi de très loin par le FNL (14%). Après les élections communales du 24 mai, six des sept candidats pour la présidence burundaise se sont retirés des présidentielles, réduisant ainsi ce scrutin à un plébiscite pour reconduire le Président sortant, Pierre Nkurunziza. Cette décision a été prise à cause de ce que l'opposition a dénoncé comme étant des « fraudes massives ». Or, les missions d'observation électorale, dont celle de la COSOME et d'EurAc, ont certes parlé d'irrégularités, mais n'ont pas constaté de fraudes massives. Les élections burundaises de 2010 ont été une importante marche en arrière dans la démocratisation du pays. Le résultat en est un quasi-monopole du parti au pouvoir dans les institutions à tous les niveaux (une situation qui évoquait les mauvais souvenirs du temps du monopartisme) et une opposition frustrée et marginalisée à l'extérieur du pays. Le potentiel de violence augmentait de façon significative avec une opposition, dont une partie importante avait ses racines dans la lutte armée.

En RDC, les élections du 28 novembre 2011 ont eu lieu avec beaucoup d'irrégularités et la situation est devenue très tendue dans les jours et les semaines après le scrutin. Le temps a désamorcé la bombe. Même si les résultats des élections restaient contestés, l'explosivité de l'impasse s'effaçait graduellement avec la certitude que ni l'annulation des élections et la réédition des opérations électorales, ni le recomptage des votes n'étaient des options sérieuses. Et le parcours invraisemblable des bulletins de vote après le 28 novembre rendait un recomptage techniquement impossible. Dans les premiers mois de 2012, les différents acteurs politiques congolais (à l'exception de Tshisekedi) s'approprièrent les résultats de ces élections, dont tout le monde convenait qu'ils étaient très discutables.

Dans ce rapport, nous cherchons à analyser comment dans les trois pays le régime a organisé des élections formelles, tout en gardant un contrôle maximal sur la machinerie électorale et sur l'opinion publique. Nous regardons aussi de plus près comment dans aucun des trois pays, l'opposition n'a pu créer l'impression qu'elle était prête pour prendre la relève après un éventuel changement de régime. Les partis d'opposition étaient institutionnellement faibles et/ ou très divisés. Ils ont dû se défendre avec des armes très inégales par rapport à celles de leurs adversaires. Ils n'ont pas su faire la différence. Au Rwanda, l'opposition a été écartée plusieurs mois avant les élections ; au Burundi elle a quitté l'arène après le premier scrutin (les élections communales) et au Congo, elle n'a pas pu capitaliser le sentiment de ras-le-bol qui régnait au sein d'une grande partie de l'électorat parce qu'elle n'a pas pu mettre en place une constellation politique cohérente et solide.

Nous voyons comment le déficit démocratique dans les trois processus électoraux a été à la base d'une perte de cohésion des forces armées et d'un risque immédiat de recrudescence de violence. Nous analysons comment la fuite de Kayumba Nyamwasa et d'Agathon Rwaswa ainsi que l'impact du climat électoral sur le paysage politico-militaire à l'est du Congo sont devenus des facteurs importants de déstabilisation.

L'absence d'une vraie opposition parlementaire met une grande pression sur la société civile. Elle veut participer au débat national et être considéré comme partenaire à consulter sur les grands dossiers qui concernent la nation. Dans un contexte où l'opposition joue un rôle marginal, elle devient (ensemble avec les médias) un des rares endroits où des opinions divergentes et des commentaires critiques sont formulés. Souvent, ses cadres et ses

militants sont ciblés, comme les journalistes, par des actes de répressions spécifiques. L'assassinat de Floribert Chebeya le 1^{er} juin 2010 en a été la preuve la plus connue.

Les irrégularités, les tricheries, les intimidations, la violence etc. ont mis à mal la crédibilité et la légitimité de l'architecture institutionnelle en Afrique Centrale. Ceci risque d'avoir comme conséquence que la population va rapidement perdre toute confiance dans les élections comme voie pour réaliser le changement.

Les partenaires internationaux, y compris l'Union européenne, n'ont pas eu un impact important en faveur de la démocratie. Ils ont été très ambigus dans les signaux concernant la démocratisation. Les pays occidentaux insistent beaucoup sur la tenue des élections mais vont très loin dans l'acceptation des pratiques non-démocratiques. Peut-être les partenaires internationaux n'ont-ils pas les bons instruments pour faire la différence. Dans le cas du Congo par exemple, on ne peut éluder la question suivante : quel impact peut-on attendre d'un encadrement des partenaires occidentaux sur la base de schémas classiques et à grand renfort de programmes standardisés conçus pour des contextes post-conflit, alors que la page du conflit n'a, jusqu'à maintenant, jamais vraiment été tournée en Afrique centrale.

Si nous voulons que les citoyens continuent à croire dans les élections, il faut garantir qu'elles soient crédibles. Il est essentiel non seulement veiller sur le processus électoral en tant que tel, mais également d'investir dans une transformation du paysage politique. Il est aussi impératif de contribuer à la démilitarisation de l'arène politique, par exemple par le renforcement des partis politiques (de la majorité et de l'opposition) et des parlements (aussi bien les élus que les fonctionnaires). Enfin il est urgent de préparer le terrain pour que les communautés locales s'approprient les valeurs et les concepts de la démocratie à travers l'éducation civique et l'appui aux missions d'observations mises en place par la société civile.

O. Sortir de la guerre

La situation en Afrique Centrale est le produit de différentes dynamiques régionales complexes aux travers desquelles des différends locaux et des conflits nationaux ont débordé des frontières nationales. Dans cette région, chaque pays a une situation interne complexe et une histoire récente violente, dans laquelle les antagonismes locaux ont été polarisés et entremêlés à ceux des pays voisins. Suivant la fin de la Guerre froide et aux travers des années 1990, ces dynamiques régionales ont évolué vers une avalanche de mort et de destruction. Pendant les deux guerres en République Démocratique du Congo (RDC), (1996-1997 et 1998-2002) qui suivirent le génocide au Rwanda, la RDC, et plus particulièrement ses provinces de l'Est devinrent le champ de bataille de la « Première Guerre Mondiale Africaine ».

Au début des années 1990, après la fin de la guerre froide, le Rwanda, le Burundi et le Congo ont fait face à une situation où l'accélération du processus de démocratisation a mené à l'implosion de l'Etat et à des conflits qui étaient différents de ceux qui existaient auparavant. Les tensions dans les différents pays se sont polarisées et ont commencé à se chevaucher jusqu'à aboutir à un certain nombre d'alliances ad hoc, souvent très irrationnelles et la plupart du temps basé sur l'adage « l'ennemi de mon ennemi devrait être mon ami », même s'il s'est parfois avéré que les ennemis d'aujourd'hui soient les amis de demain. Le résultat est un réseau de coalitions instables entre des groupes armés et des acteurs politiques qui englobent géographiquement tous les pays africains entre l'Angola et la Corne de l'Afrique.

Dans les trois pays, la fin de la guerre a été suivie par une transition qui a été clôturée par un processus électoral. Dans les trois cas, les élections ont été gagnées par des mouvements et des leaders issus de la rébellion.

Au Rwanda, le Front Patriotique Rwandais (FPR) avait transformé sa victoire militaire, qui a mis fin au génocide en juillet 1994, en domination politique en verrouillant progressivement l'espace politique. Le cycle électoral (2001-2003), qui a clôturé la transition, a été organisé sans débat contradictoire : le seul vrai parti d'opposition n'a jamais obtenu son agrément et les principaux candidats indépendants pour les élections présidentielles ont été disqualifiés à la veille du scrutin. La campagne a été accompagnée de disparitions, d'arrestations et d'intimidations des candidats, de l'électorat et des observateurs. Des menaces et intimidations contre les derniers résistants de la presse libre et les dernières associations réellement indépendantes dans la société civile ont mené à une victoire écrasante du FPR et de son président Paul Kagame, Président de la République.

Au Burundi, la guerre s'est terminée avec la signature de l'Accord d'Arusha en août 2000 même si la formation d'un gouvernement de transition ne s'est pas réalisée avant novembre 2001. Ce n'est que le 16 novembre 2003 que la rébellion la plus importante, le CNDD-FDD (Conseil national pour la défense de la démocratie/ Forces de défense de la démocratie), a intégré l'armée et les institutions de la transition. Cette intégration a immédiatement normalisé la situation sécuritaire dans la plus grande partie du territoire (seule FNL/Palipehutu continuait sa lutte armée) et a rendu possible l'organisation des élections de 2005. Ces élections ont été considérées comme libres et transparentes par les observateurs burundais et internationaux ; elles ont donné un résultat clair, accepté par tous les acteurs du paysage politico-militaire. Ces élections ont débouché sur un changement de régime : le 19

août 2005, le président du CNDD-FDD Pierre Nkurunziza, a prêté serment comme Président de la République.

Au Congo, le régime atrophie du Zaïre de Mobutu a connu une désintégration accélérée suite à l'entrée sur son territoire de plus de deux millions de réfugiés rwandais après la fin du génocide en juillet 1994. Une action militaire menée par le Rwanda et l'Ouganda à l'Est du pays en octobre 1996 a provoqué la chute définitive du vieux maréchal. L'allié congolais le plus important du Rwanda et de l'Ouganda, le rebelle Laurent-Désiré Kabila, actif sur la scène depuis les années soixante, a prêté serment comme président de la République le 26 mai 1997 à Kinshasa. Une deuxième guerre a éclaté en août 1998 après que Kabila se soit brouillé avec les pays qui l'avaient aidé à prendre le pouvoir. Cette guerre a divisé le pays en diverses parties, chacune « administrée » par différents belligérants ; elle impliquait un nombre tellement élevé de pays africains qu'on a commencé à parler de la première guerre mondiale africaine. Elle a été extrêmement cruelle, particulièrement à l'Est de la République, avec plusieurs millions de victimes directes ou indirectes de la violence. Deux des conséquences importantes : d'une part, la plongée du pays dans la violence et dans l'impunité totale et d'autre part, la militarisation de l'économie qui était déjà informelle à cause des décennies de kleptocratie « mobuticienne ». En janvier 2001, Laurent-Désiré Kabila a été assassiné par un *kadogo* dans le palais présidentiel. Son fils Joseph lui a succédé comme chef de l'Etat. La guerre se termine officiellement en 2002 ; un gouvernement d'union nationale (le fameux *I+4*) gère une période de transition qui organise les élections en juillet et octobre 2006. Finalement, Joseph Kabila gagne les élections présidentielles au deuxième tour contre Jean-Pierre Bemba et son parti – le PPRD - gagne les élections législatives. La majorité présidentielle domine aussi les structures dans les provinces. Les élections locales étaient prévues mais elles n'ont jamais été organisées.

Tous ces processus de paix, de transition et électoraux ont été considérés comme historiques et ont reçu beaucoup d'attention de la part du monde extérieur, parce qu'ils devaient mettre fin à une période de violence extrême et d'implosion des Etats, non seulement à leurs niveaux nationaux respectifs, mais dans la région toute entière. Ces différentes élections marquaient le début de législatures qui se sont terminées récemment.

Dans notre analyse, nous nous posons la question de savoir dans quelle mesure les élections de 2010 et 2011 ont eu une valeur ajoutée pour les démocraties émergentes et dans quelle mesure elles ont contribué à la consolidation du processus de démocratisation et du retour à la stabilité. Nous chercherons également à tirer quelques conclusions sur le rôle et l'impact de la communauté internationale, même si celle-ci n'est qu'une abstraction : elle est la somme des multiples enjeux nationaux, bilatéraux et multilatéraux et n'agit d'aucune manière et à aucun moment comme un corps cohérent regroupé autour d'un intérêt commun.

1. Les élections après les élections historiques

a) 2010 : annus horribilis pour Paul Kagame

Elu en 2003 pour une période de 7 ans, Paul Kagame était en fin mandat en 2010. Les élections présidentielles ont été organisées le 9 août. Comme en 2003, le climat pré-électoral était très tendu. Dans une première phase, ces tensions se sont focalisées surtout autour de l'opposition classique : le Parti Social Imberakuri (PSI) présidé par Bernard Ntaganda et créé par des ex-membres du Parti Social Démocrate (PSD) ; le Green Democratic Party (GDP) avec un leadership principalement issu du milieu anglophone et qui, selon de nombreuses personnes, était une émanation du mécontentement au sein du FPR ; les Forces Démocratiques Unifiées (FDU-Inkingi), enfin, avec comme candidate à la présidentielle sa présidente Victoire Ingabire, rentrée au pays à la mi-janvier 2010, après une absence de 17 ans.

Les leaders des trois partis d'opposition ont fait face à une hostilité et une agression verbale importante de la part des autorités et des médias : les messages clairs et le style direct de la flamboyante Victoire Ingabire lui ont attiré beaucoup d'attention nationale et internationale. Dès son arrivée au Rwanda, elle a visité le Mémorial du génocide de Gisozi pour y déposer une gerbe de fleurs. Dans son discours, elle a dit entre autre : « *Le chemin de la réconciliation est encore long. Ce Mémorial ne rappelle que le génocide perpétré contre les Tutsi mais reste muet sur d'autres crimes contre l'Humanité ciblant des membres d'ethnie Hutu* ». Elle lançait ainsi une allusion claire aux crimes commis en 1994 par des membres de l'ex-rébellion tutsi, le FPR, aujourd'hui au pouvoir. « *Les Hutu qui ont tué les Tutsi doivent comprendre qu'ils doivent être punis. Il en va de même des Tutsi qui ont tué les Hutu* ». Cette déclaration a déclenché la fureur des victimes du génocide, des médias pro-gouvernementaux et des autorités, qui l'ont accusée de propager le négationnisme.

Finalement, aucun de ces candidats n'a formellement pu déposer sa candidature à la présidence. Les autorités ont mis en place différentes stratégies pour empêcher leur participation aux élections : l'affaiblissement de leurs partis de l'intérieur par une politique d'infiltration ; un cadre administratif visant à empêcher l'opposition de se faire enregistrer, de s'implanter ou de se faire connaître auprès du grand public et un cadre légal qui permet au régime d'entamer à très court terme une démarche juridique contre laquelle l'opposition peut difficilement se défendre (puisque les notions de diffusion de l'idéologie génocidaire, du divisionnisme et du négationnisme sont très larges et mal définies dans la loi). Ces stratégies ne signifiaient pas nécessairement que le régime veuille absolument interdire l'opposition. Il aurait pu le faire. Il a plutôt cherché à ralentir l'opposition, à l'empêcher d'atteindre la base avec un message différent du sien et éviter ainsi qu'elle ne gagne en crédibilité.

Tout ceci a créé rapidement un climat pré-électoral comparable à celui de 2003 ; néanmoins, déjà en mars 2010, les tensions changeaient fondamentalement de nature, avec la dissidence du général Faustin Kayumba Nyamwasa, compagnon de route de longue date du Président Kagame et une des personnes les plus puissantes de l'armée rwandaise. Chef des renseignements militaires pendant toute la guerre, il était perçu comme l'homme fort après Kagame au moment de la victoire militaire de l'ancienne rébellion. En 2001, il a été remplacé à la tête de l'armée par le général Emmanuel Habyarimana, lui-même remplacé plus tard par James Kabarebe. Quand les premiers clivages ont fait surface, Kagame a fait plusieurs tentatives pour l'éloigner : Nyamwasa a été envoyé en formation au Royaume-Uni, et en 2004, il est nommé ambassadeur du Rwanda en Inde. Fin février, il profite d'un passage au

Rwanda pour quitter le pays. En passant par l'Ouganda, il cherche asile en Afrique du Sud où il rejoint le général Patrick Karegeya, également un ex-chef des renseignements, mais surtout l'homme central dans le fonctionnement du Congo Desk, service du Département de la sécurité extérieure, créé pour gérer l'exploitation des richesses naturelles de l'est de la RDC, dont les recettes n'apparaissaient pas dans les comptes officiels de l'Etat. Ce système a permis à l'armée et aux dirigeants politiques de dissimuler d'énormes sommes d'argents.

D'un coup, le premier souci du régime n'était plus l'opposition classique. Quand vous avez un contrôle quasi-total sur les institutions législatives, exécutives et judiciaires, quand la presse indépendante a presque entièrement disparu, quand la partie de la société civile qui n'a pas été explicitement récupérée par vous a atteint un raffinement extraordinaire dans l'art noble de l'autocensure, quand vous incarnez pour une partie importante de l'opinion publique nationale et internationale la fin du génocide et le retour à la stabilité, vous ne risquez pas de perdre les élections. Par contre, ces dissidences, à partir de début mars 2010, ont menacé l'*inner circle* du pouvoir dans sa cohérence et l'ont amené à se battre contre sa propre désintégration.

La fuite de Kayumba Nyamwasa a marqué le début d'une accumulation de violences : des attentats (notamment celui contre Nyamwasa lui-même, le 19 juin à Johannesburg), des arrestations (notamment des généraux Emmanuel Karenzi Karake et Charles Muhire) et des assassinats : le 24 juin à Nyamirambo, du journaliste Jean-Léonard Rugambage du journal indépendant Umuvugizi, suspendu en avril 2010 et un plus tard, du vice-président du Green Party, André Kagwa Rwisereka, dont le corps décapité a été retrouvé le 14 juillet dans les marais autour de Butare, pour ne citer que ceux-là.

Finalement, le 9 août 2010, les élections ont été gagnées par le Président sortant Paul Kagame, candidat du FPR, avec un résultat écrasant de 93% des votes contre trois candidats décrits par l'opposition comme des candidats « satellites » figurants d'une opposition de façade destinée à maintenir l'illusion de pluralisme. Les trois candidats se présentaient autour d'un programme commun : la poursuite de la politique sociale et économique réussie du Président sortant.

Quelques semaines après les élections, le draft du Mapping report des Nations unies sur les violations des droits de l'homme en RDC entre 1993 et 2003 a commencé à circuler. Le rapport dresse un bilan d'une décennie (1993-2003) de crimes en RDC (jusqu'en 1997 le Zaïre) contre des civils et des réfugiés. L'objectif était de définir la responsabilité de tous les pays et de tous les mouvements impliqués dans la guerre. L'une des conclusions des experts des Nations unies était que le Rwanda avait commis pendant la guerre de 1996-1997, avec son allié l'AFDL, des actes de violences systématiques à grande échelle contre des Hutus. Les auteurs ne se considéraient ni compétent ni mandaté pour décider si le terme « génocide » était d'application sur ces actes, mais ils confirmaient que certains faits commis par l'armée rwandaise pourraient, s'ils venaient à être jugés par un tribunal compétent, être qualifiés de génocide.

Ce rapport a choqué le gouvernement rwandais. Ce gouvernement avait toujours pu compter sur la loyauté de certains pays et institutions internationales – une loyauté basée au moins partiellement sur un sentiment de culpabilité de la communauté internationale pour n'avoir pas pu éviter le génocide (et, tout franchement, n'avoir pas trop essayé de l'éviter). Pour maintenir cette loyauté, il était très important pour le régime rwandais de veiller à contrôler la lecture que le monde allait faire de l'histoire récente du pays.

Mais même si le rapport a affaibli le gouvernement sur la scène internationale, il a contribué à ce que soit maîtrisé son problème le plus préoccupant du moment : le rapport a aidé à mettre fin à la désintégration du noyau du régime. Il a permis à la classe dirigeante de resserrer les rangs.

b) Le Burundi: délit de fuite de l'opposition

Au Burundi, les premières années après les élections de 2005 ont été caractérisées par trois phénomènes clairs :

- (1) des difficultés d'aboutissement du processus de paix et, ensuite, de la concrétisation de l'accord de paix entre le gouvernement et le Palipehutu-FNL - dernière rébellion Hutu encore active sur le terrain. Le gouvernement voulait dissoudre la rébellion dans les institutions politiques et militaires afin d'éviter que le FNL ne devienne aux yeux de l'électorat une alternative pour les élections de 2010. De son côté, le FNL voulait copier le parcours et le timing de l'intégration du CNDD-FDD en 2003-2005, dans l'espoir d'obtenir un même résultat électoral sur base d'une même *street credibility*. Pour y arriver, ils comptaient sur la frustration de la population et le dysfonctionnement des institutions comme son propre capital politique. Ces stratégies fondamentalement opposées ont longtemps ralenti le processus de paix ;
- (2) une forte tendance vers l'autocratie, pour laquelle beaucoup d'observateurs burundais et internationaux tenaient pour responsable le président du parti au pouvoir, Hussein Rajabu. Les conséquences n'ont pas tardé à se manifester, juste après les élections de 2005: répression violente contre les militants et sympathisants supposés du FNL-Palipehutu, fermeture de l'espace démocratique, de nombreuses violations des droits humains en général et l'absence d'avancées dans la lutte contre la mauvaise gouvernance ;
- (3) un processus de décantation lente au sein du CNDD-FDD, dont l'action politique était paralysée par les différentes factions qui se confrontaient de façon parfois bruyante. Le Président était très proche de la population et très présent sur les collines. Pendant que sa popularité augmentait à la base, les voyages du chef laissaient un vide dans la Cour. Certains « laquais » ne se sentaient pas protégés, d'autres profitaient de l'absence du chef pour s'enrichir et pour élargir leur zone d'influence. Différents centres d'intérêts s'organisaient de plus en plus ouvertement comme faction au sein du parti. L'arrestation de Rajabu en janvier 2007 a également augmenté la dissension au sein du parti. Même en prison, il réussissait à coordonner une vingtaine de parlementaires CNDD-FDD, qui lui étaient restés loyal.

Vers la fin de la législature, le Président Nkurunziza a réussi à reprendre en main le parti. Les parlementaires proches de Rajabu ont été exclus du CNDD-FDD ; ils se sont regroupés dans un autre parti, l'Union pour la Paix et le Développement (UPD). D'autres factions ou groupes informels basés sur des clivages régionaux ou personnels ont continué à exister au sein du parti mais le CNDD-FDD a réussi à les gérer en interne. L'aspect crucial dans ce processus de recentrage autour de Nkurunziza a été la prise de conscience par tous que le Président était beaucoup plus populaire que son parti. Deux facteurs décisifs y ont contribué : son approche

populiste auprès des paysans, d'une part ; et le fait qu'il incarnait, dans l'histoire de ce pays parmi les moins urbanisés au monde, le premier régime qui trouvait sa légitimité dans la population rurale, d'autre part.

Entretemps, lors d'un sommet régional en décembre 2008, le FNL-Palipehutu avait accepté de changer de nom et de procéder au cantonnement. En janvier 2009, 247 prisonniers du FNL ont été libérés. Le 22 avril 2009, l'ex-rébellion s'est officiellement transformée en parti politique. 3.500 combattants du FNL ont été intégrés aux forces armées, 5.000 autres ont été démobilisés et 33 cadres du FNL ont été nommés dans les institutions civiles. Agathon Rwasa par exemple, chef de l'ex-rébellion, a été nommé directeur de l'Institut national de sécurité sociale.

Malgré les avancées, un climat très tendu continuait à régner entre le gouvernement burundais et le FNL. L'ex-rébellion reprochait au gouvernement de continuer à persécuter les militants tandis que le gouvernement accusait le FNL de n'avoir pas rendu toutes les armes et de n'avoir pas cessé tout acte de violence. Rapidement, il est devenu clair que l'intégration avait fortement affaibli le FNL : la démobilisation avait démystifié le mouvement. Le FNL avait perdu son statut presque mythique. Sa descente des collines pour rejoindre la capitale après des années de guérilla venait révéler aux burundais et au monde son vrai visage. L'intégration a réduit le FNL à ses dimensions réelles. Et le gouvernement a réussi à exploiter les divisions internes du parti. Certains hauts cadres (comme le Pasteur Habimana, l'ancien porte-parole de Rwasa et Jacques Kenese) ont été instrumentalisés pour créer des partis satellites avec le seul objectif de consolider une partie de la base électorale du FNL dans une loyauté en faveur du parti au pouvoir.

Aussi, les autres partis se préparaient pour les élections de 2010 : le Front pour la démocratie du Burundi (FRODEBU) avait survécu à son propre « clash of the giants » après 2005 qui s'était terminé en faveur du président du parti, Léonce Ngendakumana et du candidat pour les élections présidentielles, Domitien Ndayizeye - Président de la République pendant la deuxième partie de la transition. Parmi les nouveaux partis, à côté de l'UPD construit autour de Rajabu, il y avait le Mouvement pour la Solidarité et la Démocratie (MSD) d'Alexis Sinduhije, ancien fondateur et président de la Radio Publique Africaine (RPA). Ce dernier a été emprisonné plusieurs fois et plusieurs mois sur accusation d'insultes au Président de la République. Son parti était très actif, mais surtout concentré sur la mobilisation des intellectuels, des activistes de la société civile et de la diaspora. Le parti avait aussi une base solide dans le milieu des (ex-)militaires tutsi.

L'ex-parti unique Uprona (Union pour le Progrès National) -principal parti d'obédience tutsi- avait réussi pour la première fois depuis longtemps à resserrer ses rangs. Le nouveau président Bonaventure Niyoyankana a été capable de réaliser au moins temporairement la réconciliation au sein de son parti. Dans l'entretemps, ni le PARENA de l'ex-Président Jean-Paptiste Bagaza, ni le MRC d'Epitace Bayaganakandi ne donnaient des signes palpables de grandes ambitions, ou même d'un intérêt particulier pour les élections de 2010. Ce qui voulait dire que l'UPRONA, qui ne pouvait pas gagner les élections à cause des réalités mathématiques du Burundi, ne pouvait pas les perdre non plus. Tant que la clé de partage du pouvoir sera de 60% pour les Hutu et de 40% pour les Tutsi (et sa disparition serait un facteur de déstabilisation important pour le pays), cette équation mathématique garantit un rôle majeur pour le parti tutsi avec le meilleur résultat électoral dans la gestion du pays. Dans la préparation des élections de 2010, il n'y avait aucun doute que ce serait l'Uprona.

Le cycle électoral a commencé le 24 mai avec les élections communales. Le taux de participation a été de 92% et la victoire du parti au pouvoir écrasante (64%), suivi de très loin par le FNL (14%). Les autres partis restaient largement au dessous de 10%. L'Uprona confirmait sa position comme premier parti tutsi avec 6,25% des votes. Après les élections communales du 24 mai, six des sept candidats déclarés pour la présidence burundaise se sont retirés de l'élection présidentielle, réduisant ainsi ce scrutin à un plébiscite pour reconduire le Président sortant, Pierre Nkurunziza. Cette décision a été prise à cause de ce que l'opposition a appelé des « fraudes massives ». Or, les missions d'observation électorale, dont celle de la COSOME et d'EurAc, ont certes parlé d'irrégularités, mais n'ont pas constaté de fraudes massives.

Le 5 juillet, l'Alliance des Démocrates pour le Changement (ADC-Ikibiri), une plate-forme mise en place par douze partis de l'opposition, a confirmé son boycott du processus électoral et a annoncé qu'elle ne participerait pas aux législatives. Le boycott des élections présidentielles n'a peut-être pas eu une forte incidence sur les résultats, mais la décision de l'ADC-Ikibiri de rester absent des élections parlementaires a été une erreur historique, un délit de fuite et un mépris pour le rôle de l'opposition parlementaire. Si les rapports de forces des élections communales avaient été confirmés pour le Parlement, le FNL, le Frodebu et le MSD auraient pu jouer un rôle de grand poids dans les institutions burundaises.

Le Président Nkurunziza était donc le seul candidat à sa propre succession. Il a obtenu 91,6% des 2,7 millions de votes exprimés, ce 28 juin 2010. Le 23 juillet, le CNDD-FDD a obtenu 80 des 100 sièges qui était en jeu. 16 sièges étaient pour l'Uprona, 4 pour le Frodebu-Nyakuri, une dissidence pro-pouvoir du Frodebu historique. Entre les deux scrutins, les leaders de l'opposition ont quitté le pays.

Les élections burundaises de 2010 ont été une importante marche en arrière dans la démocratisation du pays. Le résultat en est un quasi-monopole du parti au pouvoir dans les institutions à tous les niveaux (une situation qui évoque les mauvais souvenirs du temps du monopartisme) et une opposition frustrée et marginalisée à l'extérieur du pays. Au lendemain des élections, le potentiel de violence a augmenté de façon significative avec une opposition dont une partie importante avait ses racines dans la lutte armée. L'Etat burundais semblait mal outillé pour entamer la lutte contre la mauvaise gouvernance et les conditions précaires dans lesquelles vivent toujours la plupart des burundais.

c) RDC : les élections contestées du 28 novembre 2011

Le premier processus électoral du Congo a mené à l'installation des premières institutions légitimes. Le 6 décembre 2006, le Président Joseph Kabila a prêté serment devant le nouveau Parlement, siégeant depuis le 22 septembre. Le 30 décembre 2006, il a nommé Antoine Gizenga du PALU au poste de Premier ministre. L'investiture de son gouvernement a eu lieu le 24 février 2007.

Il y a eu un grand retard dans la mise en place et dans l'opérationnalisation des institutions de la Troisième République. Les élections directes s'étaient raisonnablement bien déroulées grâce à la maturité et à la sérénité de la population congolaise. Toutefois, les élections indirectes avaient démontré que, malgré les acquis du processus électoral, le fonctionnement démocratique des nouvelles institutions n'était pas encore une évidence.

Pendant toute la législature, l'intégration difficile des forces armées restait une priorité pour le gouvernement et pour les partenaires du Congo, mais sur le terrain il n'y avait pas beaucoup de progrès réel. La population continuait à souffrir sous le joug d'une armée indisciplinée et mal payée qui fait, jusqu'à nouvel ordre, plus partie du problème que de la solution. La présence continue de groupes armés non-brassés sur le terrain restait une source importante d'insécurité, dont une fois de plus la population était la première victime.

Au milieu de la législature, la polarisation entre le gouvernement congolais et la rébellion du CNDP (Conseil national pour la défense du peuple) du Général Laurent Nkunda a atteint une phase critique. Le CNDP avait été créé au début de la transition par le sommet du Rassemblement congolais pour la démocratie / Goma (RCD/ Goma) : le leadership n'avait pas beaucoup de confiance dans le bon déroulement de la transition et des élections et était réticent à livrer l'entièreté de ses effectifs militaires aux forces nationales. Laurent Nkunda rejoint l'armée nationale en 2003 avec le grade de colonel et plus tard de général, mais déjà début 2004, il rejette l'autorité de l'Etat congolais et se replie à Masisi et à Rutshuru (territoires du Nord-Kivu) avec un groupe de militaire du RCD/Goma, dont il prend le commandement. Après des confrontations régulières avec les FARDC, Laurent Nkunda, avec, selon ce que plusieurs rapports internationaux ont démontré, le soutien des forces rwandaises, s'est trouvé en octobre 2008 dans la capacité de prendre le contrôle de Goma. Toutefois, les autorités rwandaises lui ont interdit de le faire.

En janvier 2009, un rapprochement entre le Rwanda et le Congo s'est cristallisé autour d'une campagne militaire conjointe contre les Forces démocratique de libération du Rwanda (FDLR) et l'opposition armée rwandaise sur le territoire congolais. Une des conséquences les plus importantes a été l'intégration du CNDP dans les FARDC. En fonction de ce changement majeur, Laurent Nkunda a été arrêté au Rwanda et remplacé à la tête du mouvement par son n° 2, Bosco Ntaganda, contre qui la CPI avait émis un mandat d'arrêt pour crimes de guerre, enrôlement d'enfants de moins de 15 ans dans ses rangs et le fait de les avoir fait participer aux combats en Ituri en 2005. L'intégration dans l'armée régulière renforce le CNDP qui contrôle depuis lors un effectif militaire, un rayon géographique et un nombre de sites stratégiques (surtout miniers) plus importants. En décembre 2010, le CNDP devient même membre de l'Alliance de la Majorité Présidentielle autour du Chef de l'Etat et de son parti.

A partir de mi-2010, une dynamique électorale commence à se développer au Congo. Le gouvernement congolais s'est mis dans une logique d'élections à partir des festivités autour du Cinquantenaire du 30 juin, dans un effort de capitaliser la visibilité positive obtenue par cet événement. Le régime avait une grande confiance de pouvoir bien gérer le processus, conscient de son manque de popularité (les réalisations de la première législature de la Troisième République sont restées largement en dessous des attentes de la population) mais conscient aussi du fait qu'il n'y avait pas d'adversaires de taille.

Ceci change en décembre 2010, avec le retour au pays d'Etienne Tshisekedi et l'annonce de sa candidature pour les élections présidentielles ainsi qu'avec le départ du PPRD de l'ancien président de l'Assemblée nationale, Vital Kamerhe et l'annonce de sa candidature pour les mêmes élections. Aussi bien l'UDPS que l'UNC réussissent à mobiliser beaucoup de gens autour de leurs candidatures et on semblait aller vers une course électorale entre des protagonistes avec des visions et des projets de société différents.

La réponse du gouvernement a été rapide et remarquable. En janvier 2011, le Parlement a adopté une révision de la Constitution qui impliquait entre autres que les élections

présidentielles se déroulent en un seul tour. Vu d'une perspective immédiate, cette révision visait à verrouiller l'espace politique. Avec un peu de recul, elle est un pas dans l'évolution du système semi-présidentiel consacré par la constitution de 2005 vers un présidentielisme centralisateur (en matière de justice, de contrôle dans les provinces, etc.). La nécessité de cette révision, initialement justifiée par des arguments financiers, a été défendue par le gouvernement congolais comme étant destinée à créer les conditions pour avoir une majorité et un parlement plus cohérents et donc plus efficaces.

On ne peut pas surestimer l'importance de cette révision. Elle a empêché les partis politiques d'utiliser le premier tour comme un premier tri pour pouvoir s'organiser autour de l'ultime challenger dans le deuxième tour. Ils devaient affronter le président en un seul tour. Il était très clair que, si leurs candidats ne s'organisaient pas autour d'une personnalité, il serait très improbable de battre Kabila dans les élections présidentielles.

La préparation des élections a été marquée par beaucoup de questions et d'inquiétudes, dont notamment :

- 1) est-ce que la Commission électorale nationale indépendante (Ceni) que Kabila avait installée autour de son homme de confiance Mulunda Ngoy aurait la capacité et la volonté politique d'organiser des élections libres et transparentes au moment prévu dans le calendrier électoral ? Pour le gouvernement, il était très important d'organiser effectivement les élections présidentielles et législatives le 28 novembre compte tenu de ce qu'un retard mettrait en question la constitutionnalité de la Présidence, dont le mandat expirait le 6 décembre. Finalement, presque chaque étape de la préparation du scrutin a été fortement critiquée, non seulement pour des raisons techniques mais aussi avec des reproches sur l'honnêteté et la neutralité de la Ceni.
- 2) Si l'opposition voulait maintenir son ambition de réaliser un changement de régime, elle était obligée de s'organiser autour d'une seule candidature à la Présidence. Jusqu'aux derniers moments, il y a eu des pourparlers entre les différents ténors (Etienne Tshisekedi de l'UDPS, Vital Kamerhe de l'UNC, Kengo wa Dondo et le MLC). Mais, à différents moments, l'approche non-inclusive de Tshisekedi a empêché la concrétisation d'une large constellation politique qui peut-être aurait pu présenter un challenger de taille face au Président en fonction.
- 3) Est-ce que l'opposition aurait vraiment la capacité de mobilisation au sein de la population ? Pendant les mois et les semaines qui ont précédé les élections, l'opposition (et notamment l'UDPS) semblait croire qu'elle était capable d'organiser des marches massives dans la capitale et dans d'autres villes. La question était aussi : est-ce que l'opposition, dans le cas où elle serait effectivement capable de mobiliser des masses, serait capable de gérer le potentiel de violence de ces dernières – un potentiel de violence né de la frustration de ces citoyens qui vivent, à la fin de la législature, dans des conditions de vie quotidienne plus difficiles qu'au début ?

Finalement les élections du 28 novembre ont eu lieu avec beaucoup d'irrégularités, dont (et je cite quelques lignes du communiqué de presse d'EurAc du 29 janvier 2012) :

- De nombreux électeurs n'ont pas pu voter et/ou ont dû voter en retard à cause de l'ouverture tardive des bureaux de vote suite à l'arrivée tardive ou au manque du matériel électoral.

- La confusion sur les listes électorales et dans les bureaux de vote : cette faille s'est révélée dans la majorité des centres de vote où de nombreux électeurs se sont avérés incapables de retrouver leurs bureaux de vote respectifs, ceci suite à l'affichage tardif des listes électorales et au manque de communication à ce propos.
- Le grand nombre de témoins des partis politiques a rendu le processus du vote difficile dans plusieurs bureaux de vote, ces témoins n'ayant pas été formés de manière appropriée. En effet, ayant voté par dérogation, les listes des dérogés déjà complètes n'étaient plus accessibles aux électeurs qui y avaient droit.
- La sécurité des électeurs et des agents électoraux dans certains endroits était défectueuse.
- Il est aussi à noter que le matériel électoral sensible, particulièrement les bulletins de vote, n'a pas été suffisamment sécurisé.
- Le refus d'accès de certains témoins des partis politiques et des candidats indépendants dans certains bureaux de vote.
- La non-maîtrise des procédures électorales par certains agents électoraux et leur ignorance par la population, ce qui dénote respectivement de la faiblesse de la formation des agents électoraux et du manque d'éducation civique électorale au niveau de la population. Cela a été à la base de beaucoup de tâtonnements et d'incompréhensions.
- En général, les personnes vulnérables électrices (notamment les personnes vivant avec handicap, les personnes du troisième âge, les femmes enceintes ou avec enfants, les personnes malades...) n'ont pas bénéficié d'assistance et d'attention particulière.

Avant, pendant et après le scrutin, la situation était très tendue en RDC, surtout à Kinshasa. L'annonce des résultats, initialement prévue pour le 6 décembre, a été reportée. La Ceni les a publiés au fur et à mesure de leur compilation, avant de proclamer dans l'après-midi du 9 décembre la victoire de Joseph Kabila avec 48,95% des voix. Ces résultats ont été rejetés par Etienne Tshisekedi (proclamé deuxième avec 32,33% des voix) : ce dernier s'est autoproclamé président élu. Vital Kamerhe était troisième, recueillant 7,75% des voix.

Les élections législatives étaient encore plus compliquées, aussi bien dans leur tenue (irrégularités nombreuses) que dans leur résultat : un Parlement très hétérogène, avec un paysage atomisé dans les deux camps, à cause de la multitude de partis dans la majorité et dans l'opposition.

En 2006, l'Alliance pour la majorité présidentielle comportait 47 formations politiques et 53 indépendants et disposait d'un groupe de 381 personnes sans beaucoup de cohérence. La nouvelle majorité compte au moins une soixantaine de formations, dont quelques baronnies menées par des ministres du gouvernement et un nombre important de petites ou très petites factions. Le PPRD et le Palu ont perdu beaucoup de sièges, mais le MSR de Pierre Lumbi se maintient et l'ARC d'Olivier Kamitatu se renforce.

Aussi l'opposition politique est plus dispersée qu'en 2006. Sans Bemba, le MLC a obtenu un score beaucoup moins impressionnant. L'UDPS est devenu l'acteur le plus important dans l'opposition. L'UNC de Kamerhe a également une fraction importante.

L'hétérogénéité de la majorité pourra être un obstacle considérable pour une gestion efficace du pays ; celle de l'opposition pourra être un frein pour l'opposition à jouer réellement son rôle démocratique. En plus de ceci, il y a une ambiguïté majeure dans le fait que le plus grand parti d'opposition est divisé sur la question du Parlement : ses membres élus le 28 novembre veulent remplir leur mandat, considérant que c'est la seule façon d'assumer la mission historique de leur parti, pendant que le président du parti se considère toujours comme président élu de la nation, et exige que ses élus s'absentent du Parlement tant qu'il n'a pas été instauré comme Chef d'Etat.

Pendant les premières semaines après la proclamation, la situation à Kinshasa restait tendue. Le « président élu » appelait la population à manifester mais les rues de Kinshasa étaient verrouillées par les forces d'ordre et la résidence de Tshisekedi surveillée en permanence.

Le temps a désamorcé la bombe. Même si les résultats des élections restent contestés, l'explosivité de l'impasse s'est effacée graduellement avec la certitude que ni l'annulation des élections et la réédition des opérations électorales, ni le recomptage des votes n'étaient des options sérieuses. Rien ne garantissait que de nouvelles élections auraient été plus transparentes, plus démocratiques et moins violentes que celles du 28 novembre. Et le parcours invraisemblable des bulletins de vote après le 28 novembre rendait un recomptage techniquement impossible.

Dans les premiers mois de 2012, les différents acteurs politiques congolais (à l'exception des personnes autour de Tshisekedi) s'approprièrent les résultats de ces élections, dont tout le monde convenait (même si tout le monde ne le disait pas à haute voix) qu'ils étaient très discutables.

2 : Consolider la démocratie ou organiser des élections pour les gagner

2010 et 2011 ont été des années électorales importantes en Afrique Centrale. Non seulement dans les trois pays qui forment le rayon d'action d'EurAc. Mais aussi au Cameroun, au Tchad, en République centrafricaine et au Gabon, où se sont déroulées des élections en 2011, tout comme en Ouganda, qui n'est pas considéré comme un pays de l'Afrique Centrale. Toutes ces élections ont confirmé et renouvelé la légitimité des dirigeants en place.

Dans ses écrits, le professeur Jean-Claude Willame fait souvent la distinction entre la politique telle qu'elle est jouée dans les salles climatisées des grandes institutions et conférences et la politique telle qu'elle se joue sur les vérandas du terrain. Le premier niveau est inspiré par les modèles occidentaux et comprend les mêmes institutions, normes et rôles qu'en Occident. Les enjeux et les problèmes sont négociés dans des procédures très formelles ayant lieu dans des salles climatisées. Ces processus sont bien suivis et bien médiatisés. Le deuxième niveau opère au-dessous, sur le terrain, loin des caméras, dans des processus informels qui cherchent plus le partage et l'équilibre entre individus et communautés, avec l'Etat comme cadre dans lequel les postes, le pouvoir et les richesses doivent être divisés.

a) Contrôle sur l'opinion publique et sur la machinerie électorale

Aujourd'hui, aucun régime ne peut se permettre de ne pas passer par la phase des élections s'il veut se maintenir sur la scène internationale. Il est obligé d'organiser des élections mais il n'a pas envie de les perdre. Il met en place un processus qui peut tenir debout dans les salles climatisées. Il maîtrise le jargon et les instruments pour le faire. Mais sur la véranda, tout est fait pour verrouiller l'espace, empêcher tout changement et pour contrôler le processus d'A à Z.

Pour obtenir un contrôle maximal sur la machinerie électorale et sur l'opinion publique, un régime qui a besoin d'élections formelles sans vouloir prendre le risque de perdre le pouvoir a tendance à :

- Instaurer une commission électorale nationale indépendante, dont les dirigeants sont loyaux vis-à-vis du pouvoir ou bien manquent de poids et de personnalité pour faire face à la pression des autorités. Au Rwanda, la commission électorale était présidée par Chrysologue Karangwa, membre du Comité exécutif national du FPR jusque fin janvier 2010. Après sa démission des hautes fonctions qu'il occupait dans le parti, il en est resté membre. Le président de la Commission électorale nationale indépendante (Ceni) en RDC, Daniel Mulunda Ngoy, était un personnage controversé dès le début, considéré comme un proche du Président Kabila dont il serait même le conseiller spirituel en tant que pasteur méthodiste. Seul le président de la Ceni burundaise, Pierre-Claver Ndayicariye, a pu maintenir sa crédibilité et son indépendance, même si plusieurs acteurs burundais et internationaux ne le considéraient pas comme une personnalité suffisamment forte pour diriger une opération aussi complexe et sensible que les élections.
- Au Congo, beaucoup de zones d'ombres ont été créées par des dysfonctionnements faits sciemment au niveau technique à tout niveau : l'enregistrement des électeurs, la non actualisation des listes d'électeurs, ...
- Le traitement des bulletins de vote après fermeture des bureaux de vote s'est passé souvent sans témoins ni observateurs indépendants et a empêché tout recomptage.
- Intimider les leaders, les cadres et les militants de l'opposition verbalement et physiquement pendant la campagne. Très tôt après le retour de Victoire Ingabire au Rwanda, le bureau de son parti a été démoli et ses collaborateurs molestés par des militants du parti au pouvoir. La police était sur place mais n'est pas intervenue. Plus tard, Madame Ingabire elle-même a subi des violences et des intimidations, tout comme Bernard Ntaganda, candidat pour le PS-Imberakuri. Au Burundi, l'intimidation venait en premier lieu de la ligue de jeunes du CNDD/FDD. Les cadres et les mobilisateurs du FNL étaient fortement ciblés, ainsi que le MSD, parti d'Alexis Sinduhije qui, lui-même, a passé une longue période en prison. En RDC, les tensions entre militants de l'UDPS et du PPRD pesaient sur la capitale et ont causé plusieurs incidents. A l'est du pays, l'intimidation était surtout ciblée sur les cadres et les militants de l'UNC de Kamerhe, qui prenait beaucoup d'espace, là où Kabila avait un quasi-monopole en 2006. A Kinshasa comme dans certaines autres villes, les forces de l'ordre ont répondu avec beaucoup de violences à des manifestations de l'UDPS. La triste apothéose des intimidations et des violences a eu lieu dans les jours avant les élections, avec au moins 18 civils tués et une centaine gravement blessés par les forces

de sécurité dans une série d'incidents. Le plus grave a été celui du 26 novembre, au dernier jour de la campagne électorale, lorsque des partisans du candidat d'opposition Etienne Tshisekedi, rassemblés à l'aéroport international de Kinshasa, voulaient accompagner leur leader pour son dernier grand meeting au centre de la capitale.

- Maintenir une forte prise sur les médias officiels et une répression des médias indépendants. Au Rwanda par exemple, les journaux Umuseso et Umuvunguzi ont été fermés en 2010, plusieurs de leurs journalistes ont dû quitter le pays et Jean-Léonard Rugambage, journaliste d'Umuvunguzi, a été tué le 24 juin.
- Dans les trois pays, les candidats du régime ont eu accès aux moyens financiers et logistiques de l'Etat pour financer leur campagne.
- Une stratégie mise en place dans les trois pays est la division des adversaires politiques. Au Rwanda et au Burundi, le régime a activement et systématiquement entrepris des démarches pour créer des dissidences au sein des partis d'opposition, en cooptant l'aile « loyale ».
- Surtout en RDC, le régime a continué à créer des partis satellites pour créer l'impression de pluralisme. Au Rwanda, ces partis satellites existent depuis longtemps.
- Au Rwanda en particulier, l'opposition a été empêchée de se présenter réellement à l'électorat comme candidat à la présidence, par la création d'un cadre administratif qui complique l'enregistrement, le fonctionnement et la circulation des partis et des candidats et d'un cadre légal autour des notions juridiques du divisionnisme, négationnisme etc. qui les paralyse et contre lesquelles il est difficile à se défendre.
- Dans la période préélectorale, il y avait une certaine croyance dans la population qu'en cas de défaite, le parti au pouvoir n'accepterait pas de céder le pouvoir. La phrase qui a commencé à circuler à Kinshasa dans les semaines après la révision de la Constitution était « si Kabila perd, c'est la guerre ». Au Burundi, le fait que le parti au pouvoir était un mouvement de rebelles dans le passé récent était à la base de la même croyance. Cette crainte, dont il est impossible de vérifier son degré de vérité, était un des éléments qui alimentait le climat préélectoral. Au Rwanda, il n'y avait pas suffisamment de gens qui tenaient compte d'une éventuelle défaite de Paul Kagame pour nourrir un bruit similaire.

b) la lutte aux armes inégales : le rôle ingrat de l'opposition

Dans aucun des trois pays, l'opposition n'a pu créer l'impression qu'elle était prête pour prendre la relève en cas d'un éventuel changement de régime. Les partis d'opposition étaient institutionnellement faibles et/ ou très divisés.

- Dans beaucoup de cas, les partis ont été créés autour de la personnalité de leur leader historique ou de ses héritiers. Même dans le cas où le parti existe depuis longtemps, la base se mobilise autour du chef. Nous voyons par exemple que le PALU obtient des scores moins impressionnants en 2011, après une campagne où Antoine Gizenga s'est moins engagé qu'en 2006.

- A cause de cette personnalisation, un parti d'opposition est souvent vu comme représentant d'une région particulière du pays ou d'un groupe spécifique dans la population. Même si l'UDPS a été un parti qui incarnait partout dans le pays les sentiments anti-mobutistes et pro-changement pendant les années 80 et 90, le parti a été réduit à ses origines kasaiennes. Victoire Ingabire, qui voyait son combat politique comme une lutte pour la démocratie, a tout de suite été enfermée dans un schéma ethnique par l'électorat, par les autorités et par le monde extérieur.
- Cette tendance est renforcée par le fait que les partis d'opposition n'ont souvent pas de profil idéologique, de projet de société ou des visions qui les distinguent clairement des autres partis. Parmi les rares exceptions, nous trouvons le MSD d'Alexis Sinduhije, qui a évolué pendant des longues années dans la société civile et dans la presse, et l'UNC de Vital Kamerhe, qui a capitalisé sa période de silence après son départ comme Président de l'Assemblée nationale pour approfondir une vision politique, partiellement inspirée par un populisme de gauche d'Amérique Latine (particulièrement brésilien).
- Les partis sont souvent relativement jeunes et n'ont pas eu le temps de s'implanter à la base et d'y mettre en place des structures claires et solides, ce qui ne facilite évidemment pas la démocratie interne.
- Il n'y a jamais eu une tradition en Afrique Centrale où le rôle de l'opposition a été considéré comme positif, constructif et essentiel pour la démocratie et la gestion de la *res publica*. D'habitude, elle est traitée comme un élément déstabilisateur au potentiel subversif et menaçant. Cette stigmatisation ne facilite pas l'élaboration d'une large alliance avec d'autres groupes dans la société, comme les syndicats et les mouvements sociaux qui ont été très importants dans la genèse des grandes familles politiques en Europe. En plus, il y a très peu d'exemples de changements de régime dans la région où un parti d'opposition a réussi à battre le parti au pouvoir par la voie électorale.
- Un autre élément culturel et traditionnel qui joue en défaveur de l'opposition est le fait que la population en Afrique Centrale a tendance à se regrouper et à se positionner autour du chef, surtout dans un contexte où la population appauvrie et affaiblie par des conflits cherche à s'allier à celui qui peut lui donner un minimum de stabilité économique et sécuritaire.
- L'opposition a difficilement accès aux zones rurales. Elle peut, avec des fortes limites, contribuer aux débats et se faire entendre dans les villes mais pas ou presque pas dans les zones rurales. Souvent, les leaders de l'opposition battent campagne dans la capitale, à la limite dans quelques autres grandes villes et dans la région qu'ils considèrent comme « chez eux ». Ceci leur donne une idée un peu déformée de leur propre popularité. Ils mobilisent beaucoup de gens dans les endroits qu'ils visitent, mais ils ont parfois tendance à extrapoler cette mobilisation aux endroits qu'ils n'ont pas visité. C'est une des raisons pour lesquelles les leaders d'opposition burundais avaient surestimé leur poids politique : se basant sur le nombre de gens qu'ils mobilisaient dans leurs manifestations et meetings en ville, ils s'attendaient à des résultats meilleurs que ceux qu'ils ont obtenu dans les élections communales.

- La plupart des partis d'opposition ont dû travailler avec des moyens très limités ou même inexistants. Leurs candidats n'ont pas pu faire le même nombre de déplacements auprès de leur base, ils n'y ont pas pu distribuer la même quantité de gadgets, ils n'avaient pas la possibilité d'arroser leurs meetings avec les mêmes marées de bières ou de sucres. Ils n'avaient pas accès aux moyens financiers et logistiques de l'Etat pour mener leur campagne.
- Dans les trois pays, les partis d'opposition étaient strictement tenus par ce que la loi électorale prescrit comme période de campagne, tandis que les partis au pouvoir commençaient leur campagne des mois avant la période officielle. Dans le cas de la RDC par exemple, le président a capitalisé la fête du Cinquantenaire en juin 2010 comme plate-forme de lancement de sa réélection qu'il désirait organiser dans un environnement politique aussi contrôlé que possible.
- Une faiblesse très importante de la plupart des partis d'opposition dans la course électorale au Rwanda, au Burundi ou en RDC résidait dans leur difficulté à élaborer des stratégies électorales cohérentes. Mais leur faiblesse fatale a été leur incapacité totale à s'organiser autour d'une stratégie commune d'opposition et d'entrer dans l'arène selon une configuration politique portant un seul candidat pour la Présidence. Après la révision de la Constitution en RDC en janvier 2011, une telle approche inclusive était une nécessité pour pouvoir être un vrai challenger du Président Kabila. Comme les candidats les plus importants s'en sont rendus compte, beaucoup de temps et d'énergie ont été consacrés à tenter différents rapprochements, qui de fait étaient mort-nés. Le fait qu'ils n'ont pas réussi à cause des égos des uns et des autres fait qu'ils ont probablement raté leur momentum.

Dans les trois processus électoraux, les partis d'opposition ont dû se défendre avec des armes très inégales par rapport à celles de leurs adversaires. Ils n'ont pas su faire la différence. Au Rwanda, l'opposition a été écartée plusieurs mois avant les élections ; au Burundi elle a quitté l'arène après le premier scrutin (les élections communales) et au Congo, elle n'a pas pu capitaliser le sentiment de ras-le-bol qui régnait au sein d'une grande partie de l'électorat parce qu'elle n'a pas pu mettre en place une constellation politique cohérente et solide.

c) L'ombre des élections sur la situation sécuritaire

Les trois pays ont organisé des élections, dont issues des institutions dont il est difficile de remettre en question la légitimité, mais nous avons vu que, dans les trois cas, le régime les a organisées avec une obsession de les contrôler. Au Burundi, les élections auraient pu se dérouler correctement si l'opposition n'avait pas quitté le processus. Par contre, au Rwanda, le contrôle de la machine électorale et de l'opinion publique et la quasi perfection que le régime avait atteint dans le verrouillage de l'espace politique ont dégradé fortement la crédibilité démocratique des élections. En RDC, cette crédibilité a été annihilée par les incidents, la violence, la confusion et les irrégularités avant, pendant et après le scrutin. Dans les trois pays, le déficit démocratique a été à la base d'une perte de cohésion des forces armées et d'un risque immédiat de recrudescence de violences.

La fuite de Kayumba Nyamwasa et Agathon Rwaswa

Un événement majeur était évidemment la fuite du Général Kayumba Nyamwasa. En quittant le Rwanda via l'Ouganda pour rejoindre Patrick Karegeya à la fin du mois de février 2010, il a créé un pôle autour duquel les différentes formes de mécontentement au sein du régime pouvaient se cristalliser. Du coup, l'armée rwandaise n'est plus l'épine dorsale du régime, mais son tendon d'Achille.

Quelques mois plus tard, la fuite d'Agathon Rwaswa de Bujumbura a rapidement remis la question d'une éventuelle rébellion sur la table. Le FNL était le dernier groupe armé burundais à avoir déposé ses armes et à avoir intégré les institutions de l'Etat. Dès lors, la violence au Burundi n'avait pas cessée, mais elle se limitait à la criminalité (vols armés) et aux violations des droits de l'Homme d'un régime tenté par l'autocratie.

Deux questions s'imposaient : est-ce qu'Agathon Rwaswa envisage (et se prépare) à la violence, et, si oui, avec qui ? Envisagerait-il de reprendre la lutte comme *old school* FNL, ou est-ce qu'on aurait à faire avec un nouveau type de rébellion dépassant les schémas ethniques des anciennes rébellions en capitalisant les synergies offertes par l'ADC-Ikibiri ? Bien sûr, d'autres leaders dans la nouvelle alliance avaient également leurs racines dans la lutte armée. D'abord Léonard Nyangoma, leader historique du CNDD, qui a dirigé cette rébellion pendant les premières phases de la lutte armée après la mort de Ndadaye, avant d'être écarté par Bosco Ndayikengurukiye qui a été remplacé à son tour par Pierre Nkurunziza en 2001. Pendant que la rébellion de Nkurunziza continuait sa lutte sous le nom CNDD/ FDD, Léonard Nyangoma maintenait une place plus modeste sur la carte politico-militaire avec une milice plus petite sous le nom historique de CNDD.

Les cadres de l'UPD (Union pour la Paix et le Développement) avaient également quitté le pays. Leur leader supposé, Hussein Rajabu, était en prison, mais il avait démontré qu'il était capable de coordonner un groupe de militants malgré sa détention. Et tout le monde se souvenait comment Rajabu, en tant que président du CNDD/ FDD, décidait des nombreuses nominations dans l'armée. La question était de savoir sur quelle loyauté il pouvait encore compter au sein de l'armée et aux rangs du parti au pouvoir.

Même certains leaders du Frodebu, parti qui était resté dans les institutions depuis les événements dramatiques de 1993, commençaient à suggérer dans des cadres informels que leur propre ligue de jeunes ou les démobilisés dans leurs rangs pourraient décider de rejoindre une nouvelle rébellion.

Mais de qui pourrait vraiment mettre une éventuelle rébellion dans un nouveau schéma étaient les militaires tutsi ou des démobilisés ex-FAB qui appartenaient à la base électorale d'Alexis Sinduhije.

Paysage politico-militaire complexe en RDC

Entretemps, le paysage politico-militaire à l'Est du Congo était très instable durant l'année 2010. Le CNDP continuait à subir les conséquences d'une mauvaise digestion du changement de leadership opéré en janvier 2009, quand Laurent Nkunda a été remplacé, à l'initiative du Rwanda, par Bosco Ntaganda, qui avait un autre background géographique (Masisi au lieu de Rutshuru) et clanique (Gogwe au lieu de Jomba). Ntaganda n'a jamais pu remplacer Nkunda,

dont le charisme continuait à influencer une partie importante du CNDP sur laquelle Ntaganda n'a jamais pu s'imposer. A plusieurs moments en 2009, les deux ailes ont été au bord de la confrontation ouverte. Vers la mi-2010, on avait l'impression que Ntaganda se repliait dans un comportement très défensif. Le CNDP faisait partie des FARDC à cause du rapprochement entre le Rwanda et le Congo en janvier 2009 autour de l'opération Umoja wetu. Avec comme résultat un CNDP renforcé contrôlant un effectif plus important dans un rayon géographique considérablement plus large. La chaîne de commandement du CNDP est restée intacte et fonctionne comme un commandement parallèle. Dans plusieurs parties du Kivu, l'administration parallèle du CNDP reste en place, y compris les barrières. Et surtout, grâce aux opérations Umoja Wetu et Kimya 2, les unités CNDP ont gagné accès à, et contrôlent des endroits économiquement intéressants. Mais ce renforcement sur le terrain allait donc de pair avec une perte de cohésion interne très importante.

L'espace capital que prenait le CNDP au sein des FARDC créait des grandes frustrations dans les autres composantes de l'armée : en très peu de temps, ils ont vu que l'ennemi, contre lequel ils se sont battus pendant des années, prenait le commandement des FARDC dans une grande partie du Kivu. Ils se sentaient marginalisés. Dans cette période, on observait beaucoup de désertions au sein de l'armée régulière ainsi que des recrutements dans les groupes armés en dehors de l'armée. Entretemps sur le terrain, l'approche des élections agrandissait la zone d'ombre entre ces milices armées et la scène politique, aussi bien au niveau provincial que national, souvent avec le facteur ethnique comme facteur de liaison. Dans différentes communautés, certaines personnalités politiques intensifiaient leurs contacts et leurs influences dans les mouvements armés. Cela serait une simplification que de les réduire à un instrument des politiciens pour exercer de la pression sur le processus politique ; néanmoins, l'interaction entre le jeu politique et la situation des groupes armés est remarquable.

Depuis Umoja Wetu en 2009, les FDLR avaient été affaiblis par les opérations militaires successives. Ils avaient perdu des combattants qui sont décédés dans la forêt ou qui se sont fait démobiliser, mais ils avaient également recruté intensivement. Bien entendu, les combattants perdus étaient formés et expérimentés, ce qui n'était pas le cas des nouvelles recrues, novices pour la plupart. Umoja Wetu, Amani Leo etc. avaient atteint la cohérence de leur structure opérationnelle ; elles avaient dispersé les combattants FDLR, mais elles n'avaient pas diminué leur capacité de nuisance ni démantelé leur chaîne de commandement. L'arrestation des leaders politiques des FDLR en Europe avait renforcé l'emprise de l'aile militaire sur le mouvement et marginalisé l'aile politique. Entretemps, il était clair que les leaders politiques en Europe n'avaient pas un grand impact sur le terrain ni dans le financement du mouvement, ni dans la lutte armée.

Le rêve de Kayumba Nyamwasa

Au cours de ma mission d'août 2010, j'ai pu parler avec de nombreux acteurs sur la scène politico-militaire, des amis de la société civile et des personnalités occupant des postes-clé dans les institutions internationales. J'ai obtenu beaucoup de témoignages et de confirmations du fait que Kayumba Nyamwasa était en train, probablement avec l'aide active du Président ougandais Yoweri Museveni, de prospecter le paysage politico-militaire à l'Est du Congo pour voir quels acteurs armés pourraient être mobilisés contre le régime rwandais et dans quelle mesure il était possible de forger une alliance large. Un interlocuteur important était la partie du CNDP qui était restée fidèle à Nkunda et qui n'a jamais digéré son arrestation. Mais

aussi d'autres groupes tutsi comme les Forces Républicaines Fédéralistes (FRF) ou le FPLC (Front Patriotique pour la Libération du Congo). Egalement certains groupes Mai Mai ou même une partie des FDLR. J'avais aussi la confirmation de contacts avec l'entourage d'Agathon Rwasa.

Vers la fin de l'année 2010, les choses semblaient se stabiliser à l'Est du Congo. Ntaganda était revenu sur la scène, en plein contrôle du CNDP. Une série d'assassinats, d'intimidations, d'arrestations et de disparitions dans le milieu nkundiste, bien documentés par Human Rights Watch, avaient été à la base de la reconquête. La conséquence était que la cohésion, au moins à la surface, semblait rétablie, mais la question restait de savoir dans quelle mesure elle était durable. L'année s'est terminée avec l'adhésion du CNDP à l'Alliance pour la Majorité Présidentielle (AMP).

Le momentum de Kayumba Nyamwasa semblait également passé fin 2010. Il était devenu clair qu'il ne serait pas possible de transformer les multiples contacts sur le terrain en une action militaire opérationnelle, et certainement pas à court terme. Probablement il a reçu des signaux de ses contacts diplomatiques lui indiquant qu'il serait très difficile de mobiliser des fonds et un soutien politique pour une lutte armée. Probablement qu'il a sous-estimé aussi la mesure dans laquelle son propre parcours n'était pas de nature à lui permettre d'incarner une dynamique complexe : il a toujours été considéré comme un des faucons du régime. Il est parmi les personnes contre lesquelles le juge français Jean-Louis Bruguière a émis un mandat d'arrêt international concernant l'attentat contre l'avion du président Habyarimana en avril 1994. Il est l'une des quarante personnes contre lesquelles le magistrat espagnol Fernando Andreu Merelles a émis un mandat d'arrêt pour actes de génocide et crimes contre l'humanité. Patrick Karegeya a été le principal acteur dans l'organisation du pillage des ressources naturelles du Congo. Même si ses pourparlers l'ont mis en contact avec des personnes susceptibles de s'engager dans une lutte contre Kagame, Nyamwasa n'avait tout simplement pas le profil de rassembleur pour réconcilier l'eau et le feu autour d'un seul objectif.

Le non-démarrage d'une rébellion burundaise

Depuis 2010 et jusqu'à aujourd'hui, la violence qui pourrait être attribuée à l'éventuelle nouvelle rébellion a évolué beaucoup. Dans une première phase, cette dynamique semblait capable de regrouper des hommes armés des deux côtés de la frontière congo-burundaise. La dynamique ralentissait après trois-quatre mois (faute de moyens ? d'appui ? de crédibilité ?) mais les premiers mois de 2011 ont amené une recrudescence de violence qui pouvait être attribuée à une rébellion. Elle allait d'ailleurs de pair avec une autre forme de violence qui était en train de croître rapidement, et qui était dénoncée par les ambassadeurs de plusieurs pays occidentaux. Ils ont adressé une note au chef de la diplomatie burundaise dans laquelle ils exprimaient leurs vives préoccupations à propos «*des dizaines de cas d'exécutions extrajudiciaires et de torture recensés par l'ONU depuis 2010 dans ce pays*». Dans cette note, les ambassadeurs écrivent : «*Les Nations Unies ont recolté des informations sérieuses et circonstanciées concernant au moins 20 cas d'exécutions extrajudiciaires, ainsi que plusieurs dizaines de cas de torture qui auraient été commis par des agents des services de sécurité entre juin 2010 et mars 2011*».

Le 18 septembre, le Burundi était cruellement bousculé par une attaque brutale dans un bar à Gatumba, faisant plus de quarante morts et encore plus de blessés. Cet incident semblait avoir lieu au carrefour de deux processus différents : un processus à l'intérieur de l'opposition

réunie au sein de l'Alliance des Démocrates pour le Changement (ADC-Ikibiri), l'autre à l'intérieur du parti au pouvoir, le CNDD/FDD. L'ADC-Ikibiri était le seul endroit d'où pouvait naître une opposition digne de ce nom, même si les membres de l'alliance se trouvaient en dehors du Parlement. Pour autant, au même moment, la rébellion en gestation, pour laquelle il y avait de nombreux indices inquiétants, ne pouvait avoir d'autres sources que l'ADC-Ikibiri ou de ses membres. Parallèlement, le processus de décantation à l'intérieur du CNDD/FDD n'avait pas encore abouti. Il y avait, et il y a toujours, une tension palpable entre le bastion militaire au sein du parti et une aile réformatrice dont beaucoup d'observateurs nationaux et internationaux considèrent le deuxième Vice-président de la République, Gervais Rufyikiri, comme inspirateur et leader. Les jours qui ont suivi le 20 septembre, nous avons l'impression que le discours des leaders de l'ADC-Ikibiri tendait plus vers la lutte armée que vers une opposition politique non violente, dans laquelle seule une partie du Frodebu autour de Léonce Ngendakumana semblait s'investir. Nous avons l'impression que dans les deux camps les radicaux prenaient le devant.

Mais contrairement à nos attentes, la radicalisation ne s'est pas produite. Aujourd'hui, le 25 mai 2012, on parle même d'une accalmie au Burundi. Ceci compte aussi bien pour des actes de violences qui pourraient être attribués à une rébellion en gestation que pour les cas de disparitions, d'exécutions extrajudiciaires et de tortures.

La situation actuelle au Nord-Kivu

Tout au long de l'année 2011, le paysage politico-militaire aux Kivus était nerveux mais relativement calme. Tous les acteurs se mobilisaient et se positionnaient autour des élections et en attendaient les résultats et les configurations politiques, administratives et militaires.

Ce paysage s'est rapidement mis en mouvement dans les premiers mois de 2012, et de façon accélérée depuis la défection de Bosco Ntaganda début avril. Bosco Ntaganda était le commandant des opérations Amani Leo, qui était devenu une structure parallèle à la 8^{ème} et 10^{ème} région militaire. Il a été contesté dès le début comme leader du CNDP, mais aux yeux du Rwanda et de la RDC, il était la seule personne autour de laquelle pouvait se cristalliser en janvier 2009 l'alternance au sein du CNDP et donc qui pouvait permettre l'intégration dans les FARDC. Cette intégration à son tour devait sceller la nouvelle alliance entre Kigali et Kinshasa.

Début 2012, les cartes étaient totalement différentes pour Bosco. Pour le Rwanda, il avait perdu beaucoup de sa pertinence parce qu'il était considéré en 2010 comme le premier bastion contre toute dynamique militaire que Kayumba Nyamwasa aurait pu mettre sur pied sur le territoire kivotien contre le Rwanda. Depuis début 2011, il était clair que cette inquiétude était en train de diminuer rapidement. Pour le Congo, il était devenu un casse-tête majeur. Le Président Kabila était fortement affaibli après les élections du 28 novembre, à cause de la façon dont il a été réélu. Ses partenaires internationaux, et notamment occidentaux, lui mettaient de plus en plus la pression, principalement à deux sujets. Ils voulaient d'abord qu'il continue la suite du processus électoral avec une attitude beaucoup plus inclusive envers l'opposition. Deuxièmement ils insistaient sur l'extradition de Bosco Ntaganda à la Cour Pénale Internationale. En plus de ceci, Bosco était engagé depuis 2009 dans le commerce de ressources naturelles en exploitant ses réseaux et circuits parallèles. En élargissant cette activité, il a commencé à nuire aux intérêts économiques de hauts officiers rwandais aussi bien que congolais. Début avril, Bosco Ntaganda avait compris qu'il y avait un large consensus à le faire disparaître du terrain. Bosco a fait ce qu'il a toujours fait quand il se

sentait menacé : il s'est replié dans des parties de Rutshuru et de Masisi. Il a appelé les autres officiers du CNDP à le suivre. Ils n'ont jamais été très nombreux à le faire, et ceux qui l'ont fait sont en train de perdre du terrain.

Il y a eu quelques momentums pour l'arrêter. L'armée congolaise n'a pas pu les capitaliser, principalement parce que, même si tous les partis étaient d'accord sur la nécessité de remplacer Bosco, personne n'avait de vision arrêtée sur ce qu'il convenait de faire, après son arrestation, de ce prisonnier, somme toute très embarrassant. Personne n'était enthousiaste à l'idée de le livrer effectivement à La Haye.

Il y avait trois questions importantes autour du départ de Bosco :

- comment les autorités congolaises peuvent-elles rassurer la base de Bosco, le CNDP et la communauté tutsie du Nord-Kivu que cette dernière a un avenir en RDC et qu'elle ne sera pas menacée ? Une dimension importante est de trouver un nouveau leader qui puisse restaurer le calme dans ce milieu. Il y a des personnes qui ont ce potentiel au sein du CNDP (le Général Gahizi par exemple, dont le nom a beaucoup circulé) ou même en dehors du CNDP. Certains officiers des FARDC sont Tutsi, ont fait leur parcours au RCD, n'ont jamais fait partie du CNDP mais y connaissent tous les officiers qui ont servi sous eux au temps du RCD.
- Kabila doit prouver à la nation et au monde entier qu'il est capable de démanteler l'armée dans l'armée, l'Etat dans l'Etat qu'est resté le CNDP malgré toutes les déclarations sur une intégration réussie. Le dossier principal ici est la délocalisation du CNDP : envoyer ses effectifs dans d'autres régions militaires et les disperser dans des unités où ils seront mélangés avec des soldats qui viennent d'autres composantes. C'est essentiel pour une vraie intégration et tant que ce n'est pas fait, le CNDP aura maintenu son armée dans l'armée. Depuis 2009, cette délocalisation rencontrait beaucoup de résistance dans les rangs du CNDP. En avril, un premier contingent de cent militaires du CNDP a été envoyé à Kananga. C'est un développement très important.
- Pour le Rwanda et le Congo, il est absolument prioritaire que cette phase n'ait pas d'effet négatif sur le partenariat entre les deux pays, partenariat qui existe depuis Umoja Wetu et qui est à la base de toute la logique qui règne dans la région depuis 2009.

Entretemps Bosco mène un combat qu'il ne peut pas gagner, ce qui ne veut pas dire qu'il est facile de l'arrêter. Il est isolé mais il a encore une capacité de nuisance considérable. Il a essayé de mobiliser les officiers du CNDP, il a été suivi par certains mais pas par tous. Cette division inévitablement affaiblit le CNDP et crée des opportunités pour les autres groupes armés de se renforcer et de prendre de l'espace que le CNDP laisse vacant. Tout le paysage politico-militaire qui s'est mobilisé sans se mettre en mouvement en 2011 pourrait se mettre en mouvement maintenant. Avec un grand risque de dérapages.

4: Vers des conclusions : progrès lent ou régression de la démocratisation ?

b) Réformes et ouvertures ? Peut-être, mais le pluralisme reste une façade

Aujourd'hui, Joseph Kabila, Pierre Nkurunziza et Paul Kagame sont dans leur deuxième mandat comme Chef d'Etat de leur pays après la transition. En principe, c'est le dernier mandat. Est-ce que les dernières élections ont eu une valeur ajoutée en termes de qualité de la démocratie par rapport à la situation au début du premier mandat ? Il est difficile de répondre positivement à cette question. Les années électorales 2010 et 2011 ont démontré (dans leurs pays et dans bien d'autres de la région) que les élections ne sont pas une voie qui favorise l'expression d'une volonté populaire quelconque mais une procédure formelle, mise en œuvre de façon aussi contrôlée que possible, par laquelle un régime, un groupe au pouvoir veut se consolider, se légaliser et, peut-être, se pérenniser. Observons ce qui se passera vers la fin de leur deuxième mandat et voyons combien parmi eux trois seront tenté à continuer avec un troisième mandat, avec ou sans révision de la Constitution.

Les irrégularités, les tricheries, les intimidations, la violence etc. ont mises à mal la crédibilité et la légitimité de l'architecture institutionnelle en Afrique Centrale. Ceci risque d'avoir comme conséquence que la population va rapidement perdre toute confiance dans les élections comme voie pour réaliser le changement. Nous sommes tous pour l'organisation des élections locales en RDC par exemple, nous trouvons que la démocratie devrait se construire d'en bas. Mais le pouvoir n'est pas pressé pour les organiser. Ils ont perdu beaucoup de sièges et de postes au niveau national, ils savent que ceci risque de se répéter aux niveaux provincial et local. L'opposition n'est pas pressée non plus. En général, elle n'a pas fait grande impression lors des élections présidentielles et législatives, elle n'a pas les moyens pour mener une forte campagne à la base, et elle n'en a ni les structures locales solides ni le message clair. Et la population a vu d'autres élections qui n'ont pas beaucoup changé leurs conditions de vie quotidiennes. Elle a vu, par contre, comment ces élections ont amené l'instabilité et la crainte. Il ne sera pas facile de mobiliser la population pour le reste du cycle électoral. Les élections locales sont importantes pour tout le monde, mais personne ne semble pressé d'en arriver là.

Est-ce que ceci veut dire que ces régimes sont des dictatures ou que ces Chefs d'Etat peuvent se permettre tout ce qu'ils veulent ? Non. Ils doivent gérer des constellations politiques qui ne sont pas monolithiques dans une région où les enjeux et les risques sont particulièrement complexes et transfrontaliers, ils sont sensibles à la pression, parfois celle qui vient de la base mais surtout celle qui vient du monde extérieur.

Pendant mes dernières missions au Burundi et au Congo, j'ai vu quelques développements positifs. (Je n'ai plus eu de visa rwandais depuis que j'ai écrit « Les fissures dans le miroir » donc je ne peux pas donner beaucoup de témoignages sur les éventuels développements positifs au Rwanda).

Le Congo existe encore. Le pays était dans une situation extrêmement précaire il y a quelques mois, mais il n'y a pas eu implosion. Le régime semble avoir capté les signaux et les cris qui demandent l'ouverture et le changement. Bien sûr, la mort inattendue du regretté (mais pas par tout le monde) Augustin Katumba Mwanke fait qu'il est plus facile de répondre à ces cris. Katumba était l'homme central dans les circuits parallèles autour du Président, le Raspoutine

de Kabila, le faiseur de rois dans l'ombre, l'homme avec la clé de la caisse aussi. Le vide qu'il laisse derrière lui prend les dimensions d'un cratère de météorite : il redessine tout le paysage. Juste après sa mort, nous avons tous fait beaucoup de spéculations sur qui allait remplir ce vide. Aujourd'hui, trois mois après, nous constatons que c'est Kabila lui-même qui occupe cet espace. Ce qui n'est pas forcément négatif : cette évolution peut réduire l'importance des circuits parallèles de pouvoir et renforcer les institutions comme centres de décision.

Le Président Kabila a essayé de créer une dynamique de changement de génération avec la nomination d'Aubin Minaku comme Président de l'Assemblée Nationale et surtout avec Augustin Matata à la Primature. Son parcours comme président de la Becoco et comme ministre de finances lui donnent un aura d'efficacité et de transparence, même si beaucoup de monde se souvient de la mauvaise gouvernance au sein du Becoco. On lui attribue aussi les succès macroéconomiques du gouvernement Muzito II (dont l'allègement de la dette et les réformes fiscales). Le gouvernement rajeuni et technocrate devra créer le sentiment que le pays est géré et entrain d'avancer. Dans les coulisses, mes interlocuteurs de l'opposition et des institutions internationales me disent qu'ils lui donnent l'avantage du doute. Au moins à l'entourage de Matata, pas forcément à son équipe ministérielle entière. Ce n'est pas parce qu'on est jeune, inconnu et peut-être technocrate qu'on est compétent.

Il y a des évolutions et avec une certaine bonne volonté on peut y trouver un peu d'optimisme. Mais est-ce que ceci veut dire qu'il y a réellement une ouverture vers l'opposition ? Je n'en vois pas de signes. J'ai essayé de suivre les discussions sur la mise en place du Bureau de l'Assemblée Nationale. Il y avait des échanges et des communications entre les différents partis, mais le Bureau qui a finalement été installé sous la Présidence de Minaku ne reflète en rien cette diplomatie informelle. Les membres de l'opposition qui font partie du Bureau ont été désignés par le régime lui-même.

Aussi au Burundi, les choses semblaient se présenter mieux que six mois auparavant. Comme mentionnée ci-dessus, la violence des groupes armés non identifiés aussi bien que la répression des autorités ont diminué, et l'aile des militaires au sein du parti au pouvoir est en train de perdre du terrain. L'indication la plus récente en était l'élection inattendue de Pascal Nyabenda comme nouveau Président du CNDD/ FDD. Plusieurs observateurs ont tendance à trouver que ceci est un signal fort de la démilitarisation du sommet du parti. Il a fait impression en tant que membre du Parlement, entre autre par son rôle dans l'installation de la Commission nationale indépendante des droits de l'Homme en 2011. Des personnes plus sceptiques considèrent son élection comme un non-événement ou une manœuvre pour distraire la galerie. Pour eux, le groupe des généraux n'a jamais eu besoin des instances du parti pour planifier ou gérer leurs affaires. Ils ont des espaces plus appropriés que ceux-là à leur disposition. Dans certains départements, comme la justice, on voit que certaines réformes sont possibles, qui néanmoins ne peuvent pas dépasser les lignes rouges des grands dossiers tabous. La mauvaise nouvelle est que ces dossiers sont toujours mis à l'écart du fonctionnement normal de la justice. La « bonne » nouvelle est que ce sont toujours les mêmes dossiers qui datent d'il y a trois ans.

Les leaders d'ADC-Ikibiri que l'on peut rencontrer dans la diaspora, font moins de références à une éventuelle lutte armée. Ils ne mettent plus en question la légitimité des élections. Ils veulent rentrer au pays et ils veulent y développer des activités politiques sur le terrain en prévision des élections de 2015. Ils demandent un dialogue avec le régime autour des préalables à leur éventuel retour au pays. Mais la loi sur les partis politiques ne leur facilitera pas du tout la tâche de se repositionner sur la scène politique. Entretemps, les partis membres

de l'ADC-Ikibiri sont en train de monter une configuration politique pour se présenter ensemble à l'électorat. Nous avons bien sûr vu au Congo que cela n'était pas chose facile.

Comme au Congo, nous voyons au Burundi des signes d'ouverture et des légères améliorations de la gouvernance même si sans conséquences positives pour l'opposition. Cette dernière reste marginalisée, ne participe à aucun débat et n'a pas accès à un éventuel électorat. Le pouvoir continue à verrouiller l'espace politique, par exemple à travers la loi sur les partis politiques. Même si nous n'avons plus l'impression que dans les deux camps, « l'aile dure » prend le dessus, nous attendons toujours les premières indications d'un vrai dialogue portant non pas sur des enjeux de partage du pouvoir mais sur l'espace dans lequel l'opposition pourrait jouer son rôle démocratique.

b) Vulnérabilité de la société civile

L'absence d'une vraie opposition parlementaire met une grande pression sur la société civile. Elle travaille avec la population, elle a une certaine influence sur l'opinion publique locale et internationale. Elle veut participer au débat national et être considéré comme partenaire à consulter dans les grands dossiers qui concernent la nation. Dans un contexte où l'opposition joue un rôle marginal, elle devient (ensemble avec les médias) un des rares endroits où des opinions divergentes et des commentaires critiques sont formulés. Elle risque d'être qualifiée par le régime comme opposition déguisée (ceci est un reproche qu'on entend régulièrement au Burundi). Elle fait également face à un régime qui tente de nommer ses alliés à des postes au sein de la société civile qu'il considère comme stratégiques (comme au Rwanda depuis des années). Parfois le régime crée sa propre société civile, qui lui est loyale, avec le seul objectif de ralentir la société civile indépendante. Ailleurs, elle est tellement multiforme qu'elle risque de devenir le champ de bataille sur laquelle les autres composantes se battent pour désigner leur zone d'influence.

Et souvent, ses cadres et ses militants sont ciblés, comme les journalistes, par des actes de répressions spécifiques. L'assassinat de Floribert Chebeya le 1^{er} juin 2010 en a été la preuve la plus connue.

c) Limites à l'impact de la communauté internationale (y compris l'Union européenne et ses Etats-membres)

Quand nous regardons les développements dans la région et plus particulièrement en RDC, nous constatons que l'Union européenne et ses Etats-membres, premières cibles du travail de plaidoyer d'EurAc, ont perdu beaucoup de poids dans le pays et dans toute la région. L'UE a été très active pendant la période de transition, entre 2003 et 2006. Avec ses Etats-membres, l'Union Européenne occupait une place pertinente dans le Comité international d'accompagnement de la transition. En 2006, l'Union européenne était de loin le bailleur le plus important de ce qui était à ce moment-là les élections les plus coûteuses dans l'histoire de la planète. Le déploiement d'Eufor avait fortement contribué à la sécurisation des deux tours des élections, tout du moins à Kinshasa. L'Union européenne jouait un rôle pionnier dans le processus d'unification de l'armée et contribuait massivement au développement de la RDC. J'ai souvent utilisé l'image de l'UE comme le parrain fier qui était à côté du berceau de la Troisième République au moment de l'installation des institutions postélectorales.

Aujourd'hui, cinq ans plus tard, l'UE a perdu beaucoup de visibilité et beaucoup d'impact. Depuis 2006, d'autres partenaires sont entrés sur la scène par la grande porte. La RDC est activement à la recherche de nouvelles formes de partenariat. Tout le monde parle de la Chine, mais la Chine n'est que le premier dans un peloton de pays ayant une économie émergente. L'Europe elle-même a des difficultés à opérationnaliser sa structure post-traité de Lisbonne. L'ambition de faire la différence à travers une politique étrangère cohérente est ralentie, entre autres par la crise financière et la pression sur l'euro. Pour EurAc, cette perte de cohérence se cristallise dans la suppression du poste d'Envoyé Spécial pour la Région des Grands Lacs.

Quelques réflexions :

- Personne ne peut s'attendre à ce qu'on peut résoudre un conflit en une ou deux législatures. La question n'est pas si oui ou non il y a la démocratie en Afrique Centrale aujourd'hui. La question n'est même pas si le verre est à moitié plein ou à moitié vide. La question est de savoir si le verre est un peu plus plein ou un peu plus vide qu'il y a cinq ou six ans. Dans les trois pays qui sont passés en revue dans ce rapport, je crois que le verre n'est pas davantage plein. Dans les trois cas, les élections ont perdu de leur crédibilité.
- L'occident, y compris l'Union européenne et ses Etats-membres, a été très ambigu dans les signaux envoyés concernant la démocratisation. Les pays occidentaux insistent beaucoup sur la tenue des élections mais vont très loin dans l'acceptation des pratiques non-démocratiques. Ce comportement est basé partiellement sur la recherche d'un équilibre difficile entre la volonté de contribuer réellement au développement de la démocratie d'un côté, et de l'autre côté le souci de ne pas nuire à la stabilité qui n'est que très relative et précaire. Le résultat est souvent le choix de ce qu'on considère comme le moindre mal. Bien sûr, ce pragmatisme se base également sur une bonne compréhension par chaque acteur international de ses propres intérêts bilatéraux. L'ambiguïté des partenaires occidentaux du Congo est bien comprise, aussi bien par les acteurs politiques de la région que par la population locale.
- Entretemps, les partenaires internationaux des pays de la région sont en train de devenir la source la plus importante de légitimité. C'est eux qui influencent les gouvernements africains plus que leurs populations.
- Peut-être les partenaires internationaux n'ont-ils pas les bons instruments pour faire la différence. Dans mes missions de ces dernières années, j'ai été constamment confronté aux limites de l'impact de l'action internationale autour du Congo. Prenons l'exemple des réformes du secteur de la sécurité au Congo. La mise en place des outils administratif, financier et informatique sont indispensables si nous voulons contribuer à la formation d'une armée performante, disciplinée et réellement unifiée. Les cartes biométriques et la séparation de la chaîne de commandement de celle du paiement sont des avancées significatives. Mais force est de constater les limites. Elles ont à faire avec le fait que l'impact de leur apport technique s'évapore s'il n'est pas encadré par une volonté politique réelle du côté des autorités congolaises. Le staff travaille sur un îlot artificiel de paix relative, loin de la population et loin des endroits où se passent les recrutements (forcés ou pas), les désertions et les opérations parfois très chaotiques

qui mettent du désordre dans les outils administratifs même avant que ceux-ci ne soient finalisés. Ceci est entre autres lié au fait que la communauté internationale essaie d'encadrer le Congo sur la base de schémas classiques et à grand renfort de programmes standardisés conçus pour des contextes post-conflit, tandis que la page du conflit n'a, jusqu'à maintenant, jamais vraiment été tournée en Afrique centrale.

- Il est important que l'Union européenne et ses Etats-membres ne limitent pas leur contribution (dans le cadre des processus électoraux, des RSS,...) aux aspects matériels et logistiques. Ils doivent insister et veiller sur le respect des normes internationales s'ils veulent garder leur propre crédibilité dans les yeux des leaders de la région, de la population locale et de leurs propres bases électorales. Il est important de faire preuve d'un engagement fort en faveur d'une démocratie réelle et vivante, qui non seulement touche à la base mais qui y commence même.
- les différents acteurs de la communauté internationale ont une connaissance limitée des réalités de la région. Ils maîtrisent les procédures et les formalités de la dynamique de la salle climatisée, mais ils ont une faible compréhension de la dynamique de la véranda, pour reprendre les métaphores du Prof. Jean-Claude Willame. Ou, comme décrit Sévérine Auteserre dans ses écrits, la communauté internationale a tendance à réduire ces réalités complexes à une série de narratifs qui ont l'avantage de fournir un schéma clair et parfois pratique mais le désavantage d'appauvrir l'analyse et d'être étroits dans la définition des stratégies et des actions. Sévérine élabore sur trois narratifs importants: les ressources naturelles (comme cause des conflits), la violence sexuelle (comme conséquence des conflits) et la réhabilitation de l'Etat (comme voie de sortie principale). La situation au Kivu est le résultat d'au moins trois conflits (la lutte pour le pouvoir à Kinshasa depuis le démantèlement du Congo dans les premières semaines de l'indépendance, l'exportation de la guerre et du génocide au Rwanda et la course pour les ressources naturelles du Congo) dans un contexte qui est complexe en soi avec des relations compliquées entre communautés et un problème d'accès à la terre dans un contexte de pression galopante. Les trois narratifs que Sévérine présente sont pertinents mais ne captent pas la réalité toute entière.
- Nous avons tous tendance à trop considérer les différentes problématiques selon une perspective top down, en sous-estimant l'impact que les dynamiques locales peuvent avoir sur ce qui se passe à des niveaux plus élevés. Le focus sur les élections nationales en défaveur des élections locales en est un exemple, l'importance des sensibilités et des rapports de force à la base dans les non-réussites du brassage en est un autre.

La communauté internationale, dont l'Union européenne et ses Etats-membres, a contribué à la mise en place des institutions formelles de la démocratie, en Afrique Centrale, et elle s'en est contentée. Elle s'est dépêchée de tourner la page et de courir au chevet des nouvelles crises encore plus urgentes comme le Sud-Soudan. Elle s'est satisfaite de la mise en place d'artefacts institutionnels démocratiques.

Si nous voulons que les citoyens continuent à croire dans les élections, il faut garantir qu'elles soient crédibles. Il est essentiel non seulement veiller sur le processus électoral en tant que tel, mais également d'investir dans une transformation du paysage politique. Il est aussi impératif de contribuer à la démilitarisation de l'arène politique, par exemple par le renforcement des

partis politiques (de la majorité et de l'opposition) et des parlements (aussi bien les élus que les fonctionnaires). Enfin il est urgent de préparer le terrain pour que les communautés locales s'approprient les valeurs et les concepts de la démocratie à travers l'éducation civique et l'appui aux missions d'observations mises en place par la société civile.

Secrétariat EurAc :
Donatella Rostagno
165, rue des Tanneurs – 1000 Bruxelles
Tél : +32 2 213 04 00
e-mail : donatella.rostagno@eurac-network.org