

L'EFFET MANDELA
Evaluation et perspectives
du processus de paix burundais

18 avril 2000

Table des Matières

SYNTHESE	ii
I. INTRODUCTION	2
II. LE PROCESSUS D'ARUSHA A UN POINT DE NON RETOUR ?	2
A. L'Etat des discussions	3
1. Commission I sur la nature du conflit	3
2. Commission II sur la démocratie et la bonne gouvernance.....	5
3. Commission III sur la paix et la sécurité	7
4. Commission IV sur la reconstruction et le développement	8
5. Commission V sur les garanties de l'accord:	9
6. Bilan.....	9
B. Echecs et réussites de l'approche Nyerere	10
1. Des négociations à 18.....	10
2. Une compétition entre le processus interne et le processus externe	13
3. L'échec du cessez-le-feu.....	14
4. Attitude internationale et personnalisation du processus	15
C. La nomination de Mandela, un tournant dans le processus de paix	16
1. Les intérêts de la région.....	16
2. Les intérêts de l'Afrique du Sud	19
3. Les intérêts du gouvernement burundais	20
4. L'approche Mandela : un accord en juin ?.....	21
III. LES DEFIS AU PROCESSUS DE PAIX	27
A. La violence	27
1. Structure de la rébellion	27
2. Guerre psychologique et montée des enchères	28
3. La rébellion veut-elle négocier ?	29
4. La dimension régionale du conflit.....	32
5. La tentation de la guerre pour l'armée burundaise.....	34
6. La politique de regroupement des populations à Bujumbura rural.....	35
7. Une armée fatiguée de la guerre ?.....	37
B. Stratégie de survie politique, évolution des alliances entre partis et fragmentation politique au Burundi	38
1. Le recentrage des partis tutsi autour du pouvoir Buyoya	38
2. Le FRODEBU divisé.....	39
3. Alliances entre groupes en exil	41
4. L'occasion ratée du partenariat	41
5. La Convergence, une tentative de déstabilisation du partenariat.....	43
6. FRODEBUs et G7	45
7. L'A.NA.C et les accords PARENA-FRODEBU	46
8. Dernière ligne droite et émergence de deux blocs	47
9. Un réaligement des partis tutsi ?.....	48

C.	La transition, enjeu numéro 1 des négociations	49
1.	Les intérêts réels ne sont pas encore négociés.....	49
2.	Les opinions publiques.....	50
3.	« L'ennemi c'est la peur »	51
4.	La situation économique et sociale contribue à l'émiettement de l'autorité.....	53
5.	Scénarios à éviter	55
V.	CONCLUSION	58
VI.	RECOMMANDATIONS	58
A.	Au nouveau médiateur Nelson Mandela :	58
	Sur la question de la rébellion.....	58
	Sur la question de la transition et des garanties de l'accord	59
	Sur la question des peurs et résistances au processus de paix	59
B.	Aux gouvernements occidentaux et aux bailleurs de fonds :	59

Annexes:

CHRONOLOGIE DES EVENEMENTS AU BURUNDI ENTRE 1959 ET 2000

GLOSSAIRE



L'EFFET MANDELA

Evaluation et perspectives du processus de paix burundais

SYNTHESE

En guerre civile depuis l'assassinat du premier président élu, Melchior Ndadaye en 1993, le Burundi est à la croisée des chemins. Depuis juin 1998, le gouvernement du major Pierre Buyoya (revenu au pouvoir en juillet 1996) est engagé dans un processus de négociations avec le FRODEBU, vainqueur des élections de 1993 ainsi qu'avec la plupart des formations politiques burundaises. Ce processus, commencé sous les auspices de Julius Nyerere, est depuis décembre 1999 placé sous la responsabilité de Nelson Mandela et semble être pour la première fois sur le point d'aboutir à un accord de paix parrainé par la région et la communauté internationale. Les plus optimistes parlent de la signature d'un accord dans les prochains mois.

Après trois ans et demi d'isolement dus aux sanctions régionales et à la suspension de la coopération internationale, Mandela a insufflé un nouveau souffle au processus d'Arusha et a remis le Burundi sur l'agenda international. Sa nomination a été une victoire pour le gouvernement burundais qui, dès la mort de Nyerere, a concentré ses efforts diplomatiques à dégager le processus de négociations de l'emprise de la région et plus particulièrement de la Tanzanie, qu'il accusait de partialité. Le gouvernement reprochait à la Facilitation la méthodologie employée dans le processus d'Arusha et, plus particulièrement, la formation de groupes de négociation sur base ethnique, la non prise en compte des efforts internes de dialogue et surtout le refus de la participation des bandes armées « dissidentes », les FDD de la branche Jean Bosco Ndayikengurukiye et les FNL de la branche Cossan Kabura dans les négociations.

La première priorité de Mandela est de terminer le processus d'Arusha le plus vite possible. Pour ce faire, il propose de clore le travail dans les quatre commissions (Nature du conflit ; démocratie et bonne gouvernance ; paix et sécurité ; reconstruction et développement) et de travailler directement sur un projet d'accord. Par son approche non-complaisante du conflit et son appel au sens des responsabilités de la classe politique burundaise, il a provoqué un débat salubre sur les questions de l'amnistie des coupables de crimes de guerre et crimes contre l'humanité, de l'intégration des forces rebelles dans l'armée, du partage du pouvoir et de la transition. Il a également fait pression sur le gouvernement pour démanteler les camps de regroupement à Bujumbura rural et pour permettre l'activité des partis politiques et la liberté de la presse.

Son espoir de faire aboutir le processus d'Arusha rapidement est fondé sur les progrès significatifs accomplis depuis juin 1998. violemment rejetée en 1996 par l'opinion tutsi, l'idée de négociations avec la rébellion hutu est maintenant plus largement acceptée. La grande majorité des Burundais, fatiguée de la guerre et de leur classe politique, ne veut pas retourner en arrière et perdre les acquis de 22 mois de discussions à Arusha. Le gouvernement est quant à lui confronté à d'énormes difficultés socio-économiques. Il perd de plus en plus de crédibilité et fait l'objet d'un fort rejet de l'opinion tutsi et de l'opinion hutu. De plus, le travail en commission a abouti à des résultats encourageants : le débat sur les enjeux du changement et de la

modernisation de l'Etat et de la société burundaise a largement eu lieu ; les participants se sont mis d'accord sur la mise en place d'une commission internationale d'enquête sur les massacres depuis l'indépendance, surtout celui de l'élite hutu en 1972 et des Tutsi en 1993 et d'une commission nationale de vérité et de réconciliation ; sur la réforme des institutions et le principe d'organisation d'élections ; sur la réforme de l'armée et enfin sur un programme de rapatriement des réfugiés et de reconstruction économique. Enfin et surtout, Mandela a réussi à obtenir une promesse des FDD et des FNL de participer à la prochaine session de la Commission III prévue fin avril.

Toutefois, la tentation d'aboutir rapidement à un accord ne doit pas faire oublier que le plus grand défi n'est pas la signature de ce document mais sa mise en application ni qu'aucun des grands compromis politiques attendus n'est encore sur la table. En premier lieu, malgré l'accord de principe de toutes les factions rebelles de participer au processus d'Arusha, un cessez-le-feu permanent n'est pas acquis. L'entrée de la rébellion dans le processus à ce stade avancé des négociations risque de remettre en question les acquis et de provoquer de nouvelles divisions ou de nouvelles alliances. De plus, le conflit burundais ne peut être isolé de celui, à dimension quasi-continentale, de la RDC et l'application des futurs accords d'Arusha de celle de l'application des accords de Lusaka. Les alliances tactiques entre Kabila, les ex-FAR, les Mai Mai et les FDD d'un côté et les Forces Armées Burundaises et l'Armée Patriotique Rwandaise de l'autre ainsi que la stratégie de Kabila de ramener la guerre aux frontières des pays « agresseurs » a fait monter les enchères de la violence sur le territoire du Burundi. Aujourd'hui, il est essentiel que les rebelles burundais soient intégrés dans un processus politique strictement burundais pour éviter le risque de leur marginalisation définitive par l'accord de Lusaka, qui les qualifie déjà de « forces négatives ». Et même si un cessez-le-feu est signé entre les belligérants, l'instabilité régionale laisse ouverte aux deux parties burundaises la possibilité de remettre en question l'accord et de retourner vers une option de guerre.

En second lieu, la question de la reconnaissance du génocide et de l'amnistie, suscitent encore des réactions passionnées car les victimes et rescapés de 1993 confondent l'amnistie avec la notion d'impunité. Certains Tutsi radicaux, qui ont toujours été contre les négociations avec les « génocidaires », veulent voir reconnaître le génocide de 1993 comme préalable à la signature d'un accord à Arusha. Ils menacent même de prendre les armes si cette demande n'est pas prise en compte. En ce qui concerne les politiciens tutsi participant à Arusha - qui ont reconnu l'existence de crimes commis de part et d'autre et la nécessité d'enquêtes - la résurgence de cette question du génocide à cette étape avancée du processus est utilisée comme une stratégie de blocage des négociations.

Enfin, la négociation sur celui qui dirigera la transition et, partant, sur les compensations obtenues par les autres prétendants au pouvoir, n'a pas encore eu lieu. En disant ouvertement que le régime en place devait considérer céder le pouvoir, Mandela a lancé le débat sur la transition et obligé le président Buyoya à sortir de sa réserve et à entamer une campagne d'explication dans la région et auprès des diplomates occidentaux sur la nécessité d'une solution « réaliste » qui assurerait une certaine continuité et stabilité. On peut faire l'hypothèse que l'intransigeance montrée par certains sur la question du génocide est en grande partie liée au débat sur le choix du dirigeant de la transition. A l'approche de l'échéance finale, et après maints positionnements opportunistes dictés par leur perception que le prochain gouvernement sortira d'Arusha, les partis se regroupent enfin en deux camps : les pro-Buyoya et les anti-Buyoya.

Dans ce débat, les enjeux doivent être clairement posés. Il est incontestable que l'objectif ultime des négociations est que l'oligarchie en place rende le pouvoir maintenant ou plus tard et accepte le principe de la participation populaire et de l'alternance au pouvoir. La vraie question est de savoir quand et comment, car il faut absolument éviter une nouvelle vague de violence

dans le pays. La dette de sang de part et d'autre est déjà trop grande et les peurs sont réelles. Or aujourd'hui, les acteurs politiques burundais hésitent encore entre les bénéfices de la violence et ceux de la paix, entre la continuité d'un système et la rupture avec ce système, entre leurs intérêts individuels et les intérêts de la société. Ils pourront signer un accord sous pression, mais sa mise en application dépendra essentiellement de la qualité des négociations entre ceux qui ont à perdre dans la négociation (les acteurs du système en place) et ceux qui n'ont rien à perdre à continuer la guerre, si de véritables changements n'ont pas lieu.

Il est essentiel que le processus d'Arusha réussisse pour arrêter la violence et permettre à tous les Burundais de participer activement à la construction d'une nouvelle société libre et responsable, mais aussi pour compléter et renforcer l'accord de Lusaka et sauver la crédibilité même de l'idée de négociations comme mécanisme de résolution des conflits dans une région où la logique des armes et de l'intolérance domine depuis des décennies.

RECOMMANDATIONS

A. Au nouveau médiateur Nelson Mandela :

A

Sur la question de la rébellion

- Créer un cadre de consultation privilégié entre les rebelles et la Facilitation qui leur garantisse une information suffisante sur les acquis du processus de paix et qui permette aux militaires et aux politiciens des mouvements armés d'exprimer leurs vues sur le cessez-le-feu, la réforme de l'armée, leur avenir (collectif et individuel) et la transition.
- Négocier une cessation des hostilités temporaire comme première étape d'un cessez-le-feu permanent, dans l'objectif d'identifier les forces rebelles et de tester le contrôle des chefs sur leurs troupes.
- Convaincre les FDD et les FNL de se détacher du dispositif de défense de Kabila et de s'engager fermement dans un processus strictement burundais. Leur faire valoir qu'en continuant à se battre sur le territoire de la RDC, ils risquent d'être définitivement considérés comme « forces négatives à désarmer »¹ par les négociateurs à Arusha et perdre ainsi leur statut d'interlocuteur.

Sur la question de la transition et des garanties de l'accord

- Ne pas précipiter la conclusion d'un accord si la négociation sur la période de transition n'offre pas de garanties suffisantes:
 - *Sur les intérêts collectifs* : Négocier d'abord les institutions de la transition, en tenant compte des intérêts collectifs à protéger pendant cette période : arrêt de la guerre, sécurité pour tous, partage du pouvoir et de la richesse, mise en exécution des réformes fondamentales et de la modernisation de l'Etat. Encourager une formule où les pouvoirs présidentiels seraient réduits, décentralisés et contrôlés par l'émergence d'institutions de transition qui jouerait un rôle de contre-pouvoirs. Cette discussion doit être poursuivie et conclue dans la Commission II.

¹ Selon la terminologie de l'accord de cessez-le-feu pour la RDC à Lusaka.

- *Sur les intérêts individuels* : Négocier ensuite les intérêts des acteurs qui comptent (sécurité, privilèges, impunité) et particulièrement des individus qui estiment avoir à perdre dans les négociations. Cette discussion peut avoir lieu dans le cadre de la Commission V et doit absolument être menée par le Facilitateur Nelson Mandela en personne.
- Encourager les chefs d'Etat de la région et les acteurs internationaux à se porter garants de l'application de l'accord et à soutenir le gouvernement de transition issu des négociations.

Sur la question des peurs et résistances au processus de paix

- Organiser rapidement une visite de Nelson Mandela au Burundi dans le but de rassurer la population hutu et tutsi sur l'accord de paix. Aller plus particulièrement à l'écoute du lobby anti-négociations et le convaincre de la nécessité d'une solution négociée pour arrêter la guerre.
- Ouvrir immédiatement un bureau de la Facilitation à Bujumbura pour mener de larges campagnes d'explication et de débats sur le projet d'accord.

B. Aux gouvernements occidentaux et aux bailleurs de fonds :

- Soutenir la résolution 1286 du Conseil de sécurité appelant à :
 - un processus de paix incluant toutes les factions de la rébellion et un cessez-le-feu immédiat.
 - la relance de la coopération : La communauté internationale doit aider immédiatement à la relance de l'économie pour d'une part montrer à la population les dividendes des négociations et d'une normalisation de la situation politique et d'autre part créer un environnement économique permettant une redistribution plus juste de la richesse².
 - maintenir le caractère civil des camps en Tanzanie.
- Soutenir politiquement, économiquement et militairement le futur gouvernement de transition et jouer un rôle actif dans les garanties d'application de l'accord.
- Mobiliser rapidement des fonds pour financer l'accord et son application, en particulier la mise en place immédiate des commissions internationale d'enquête et la Commission nationale de vérité et de réconciliation, la démobilisation et la relance de l'économie.
- Proposer une expertise sur les différentes recommandations techniques contenues dans l'accord : la réforme de l'armée, l'élaboration d'un système électoral, la réforme de la justice, la gestion des terres et propriétés et les rapatriés.

Nairobi – Bruxelles, 18 avril 2000

² Voir Rapport ICG sur la relance de la coopération, mai 1999.



L'EFFET MANDELA

Evaluation et perspectives du processus de paix burundais

I. INTRODUCTION

En guerre civile depuis l'assassinat du premier président élu, Melchior Ndadaye en 1993, le Burundi est à la croisée des chemins. De l'échec de la démocratie à celui du partage du pouvoir, du putsch de 1996 aux négociations d'Arusha, en passant par un gouvernement de partenariat, le Burundi a expérimenté toutes sortes de formules de dialogue et de compromis politiques. Depuis juin 1998, les belligérants se sont engagés dans un processus de négociations sous les auspices de Julius Nyerere et, depuis décembre 1999, de Nelson Mandela. La nomination de l'ancien président sud-africain a redonné de la visibilité et du dynamisme au processus. Les Burundais sont peut-être pour la première fois au bord d'un accord de paix parrainé par la région et la communauté internationale. Les plus optimistes parlent de la signature d'un accord en juin. Cependant, la difficulté à amener tous les acteurs du conflit à signer un cessez-le-feu, la non-application des accords de Lusaka en RDC et les blocages sur la question du génocide, de l'intégration des forces rebelles dans l'armée et du choix du dirigeant de la transition risquent de retarder la signature de l'accord ou, si cet accord est signé sous pression, d'en hypothéquer l'application. L'objet du présent rapport est de faire une évaluation détaillée des résultats des négociations et des défis à surmonter pour créer les conditions d'une paix durable au Burundi.

II. LE PROCESSUS D'ARUSHA A UN POINT DE NON RETOUR ?

Depuis le début de l'initiative régionale sur le Burundi en novembre 1995³, il y a eu en tout dix sommets de chefs d'Etat de la région, dont cinq depuis le début des négociations d'Arusha en 1998⁴.

Entre le mois de juin 1998 et le mois de janvier 2000, les parties se sont réunies 13 fois : en juin, juillet, octobre, décembre 1998, en janvier, mars, mai, juillet, septembre, novembre 1999, en janvier, février et mars 2000. Le 21 juin 1998, les participants ont signé une déclaration de cessez-le-feu, qui a été immédiatement dénoncée par une des factions rebelles; en juillet 1998, ils se sont entendus sur le règlement intérieur des négociations ; en octobre 1998, ils ont mis sur pied quatre commissions : Commission I sur la nature du conflit, Commission II sur la démocratie et la bonne gouvernance ; Commission III sur les forces de sécurité et Commission

³ Le premier sommet régional sur le Burundi a été réuni sous les auspices de Jimmy Carter en novembre 1995 au Caire et co-présidé par Amadou Toumani Touré, Desmond Tutu et Julius K. Nyerere. Lors du second, à Tunis en mars 1996, Julius K. Nyerere a été désigné médiateur de la crise burundaise.

⁴ Le 15 juin 1998 pour lancer les négociations, le 23 janvier 1999 pour suspendre les sanctions, le 1 décembre 1999 pour désigner un nouveau Facilitateur, Nelson Mandela, en remplacement de Julius Nyerere, décédé le 14 octobre 1999, le 21 février 2000 pour lancer les négociations sous les auspices de Mandela et le 27 mars 2000 pour encourager les Burundais à résoudre les questions clés en suspens le plus rapidement possible.

IV sur la reconstruction et le développement ; en février 2000 ils ont approuvé la création de la Commission V sur les garanties de l'accord. Depuis la dernière session plénière présidée par Nyerere en janvier 1999, il y a eu huit sessions des commissions avec deux consultations entre les six parties principales, les « key players », (FRODEBU, UPRONA, CNDD, PARENA, gouvernement et Assemblée nationale) en septembre 1999 et en janvier 2000 à Dar Es Salaam et une consultation avec les chefs de délégation en mars 2000. A la session de mars 2000, la Facilitation a distribué quatre « projets de protocoles », une compilation des débats dans chaque commission.

A. L'Etat des discussions

0 Commission I sur la nature du conflit

Sur la question de la nature du conflit et du génocide, les participants ont revisité les périodes tragiques de l'histoire du Burundi post-indépendance : 1965, 1969, 1972, 1988, 1991, 1993 jusqu'à ce jour. Ils ont traité de la définition du génocide et des crimes contre l'humanité, de leurs causes profondes, de leur pratique, de leur idéologie, du rôle de la classe politique et des institutions nationales et enfin, du contexte régional et international des massacres. De l'expression des positions, les participants sont insensiblement passés à celle des perceptions. Il était clair par exemple dans les débats sur la nature du conflit que chaque parti a vu la naissance de sa conscience politique autour de traumatismes différents. Mathias Hitimana du PRP a expliqué que le renversement de la royauté en novembre 1966 marquait le début de la destruction de la nation burundaise. En tuant le roi en 1972, on « tuait le sacré et si on peut tuer un roi, que vaut la vie d'un paysan ? »⁵ Pour les partis tutsi, les massacres de 1993 confirment l'influence de « l'idéologie du génocide » rwandaise sur les Hutu du Burundi, encouragée par le colonisateur belge et tristement illustrée par la « révolution sociale » de 1959 et le génocide rwandais en 1994. L'existence de cette idéologie hutu extrémiste justifie selon eux un régime militaire fort dominé par les Tutsi. Pour les partis hutu, la conscience politique est née autour des massacres de leur élite en 1965 et en 1972. Ils voient l'Etat comme un instrument d'oppression et de confiscation des privilèges par une minorité. Ils réfutent l'influence de la révolution sociale du Rwanda sur les Hutu burundais, arguant du fait que la majorité des Hutu ont voté pour l'UPRONA en septembre 1961, parti nationaliste dirigé par le Prince Rwagasore.

Les parties n'ont pu s'entendre sur une même vision de l'histoire au cours des débats mais il était illusoire de penser faire de la réconciliation des perceptions un objet de négociations. Plusieurs consensus importants ont cependant été atteints à la dernière consultation de Dar es Salaam en janvier 2000 parmi lesquels le principe d'une commission internationale d'enquête judiciaire. Elle aura pour mission « d'enquêter et établir les faits, de les qualifier, d'en établir les responsabilités, puis de soumettre son rapport au Conseil de sécurité »⁶. Les partis divergent toutefois sur son caractère « judiciaire », c'est à dire sur l'autorité de cette commission à obliger les témoins à fournir tous les éléments nécessaires à son enquête et sur son mandat à porter accusation. Au début, l'UPRONA a refusé que cette commission soit judiciaire et a demandé l'adoption immédiate d'une loi nationale sur le génocide qui donnerait à l'Etat burundais la responsabilité de poursuivre et de juger les responsables avant même la signature de l'accord. Mais le FRODEBU ne veut voir le travail d'enquête de la Commission commencer qu'une fois un accord politique signé. Il suggère que la loi sur le génocide soit discutée pendant la période de transition.

⁵ Discours de Mathias Hitimana, séance plénière, Arusha I, juin 1998.

⁶ Commission I: Projet Protocole 1, mars 2000.

L'UPRONA a également demandé que le travail de cette commission s'appuie sur celui de la commission internationale d'enquête des Nations unies d'août 1996, qui a enquêté sur les circonstances du putsch de 1993 et a conclu à des « actes de génocide » contre les Tutsi⁷. Dans cette perspective, le parti conteste la formulation contenue dans le Projet de Protocole sur la Commission I -« au cas où le rapport (de la Commission d'enquête judiciaire) conclurait à l'existence d'actes qualifiables de génocide (...), il sera demandé au Conseil de sécurité de mettre sur pied un Tribunal pénal international »- craignant que le « génocide » de 1993 ne soit pas reconnu. Le FRODEBU en revanche souhaite que cette commission enquête sur les massacres depuis l'indépendance et a contesté la validité des conclusions du rapport de 1996 en citant la lettre de couverture adressée par le président du Conseil de sécurité au secrétaire général des Nations unies⁸ et qui démontre que « la commission d'enquête n'a pas pu travailler librement et que ses membres ont travaillé dans des conditions extrêmement difficiles ». Le FRODEBU demande également que soient inclus d'autres rapports dans les termes de référence de la future commission, comme par exemple le rapport Whitaker, qui qualifie les événements de 1972 de « génocide commis de sang froid »⁹ contre les Hutu.

Les négociateurs ont aussi convenu de l'établissement d'une commission nationale de vérité et de réconciliation qui aura pour mission d'enquêter sur les crimes depuis l'indépendance, d'arbitrer et de « proposer des mesures pertinentes susceptibles de promouvoir la réconciliation et le pardon »¹⁰ et de clarifier l'histoire. Cette commission serait composée de membres du parlement, de la société civile, des partis politiques, des associations de femmes et des églises.

La question la plus controversée actuellement, amenée dans le débat par Nelson Mandela lors de son premier discours en janvier 1999, est celle de l'amnistie. Elle a suscité beaucoup de passions parce que la plupart des burundais la confondent avec la notion d'impunité. Pour la plupart des Tutsi, l'amnistie est perçue comme l'impunité des « génocidaires » de 1993. Au contraire, les cadres Hutu font valoir que beaucoup d'entre eux ont déjà été assassinés, mis en prison ou sont partis en exil depuis 1993. Ils estiment que l'amnistie est une mesure qui concerne plus les Tutsi, au pouvoir pendant 35 ans, que les Hutu, ayant eu accès à l'Etat pendant seulement trois ans (1993-1996).

En réalité une bonne partie des négociateurs et de ceux qui les soutiennent, des exécutants des massacres de 1972, des présumés putschistes, des organisateurs de villes mortes, aux rebelles et aux organisateurs des massacres de 1993 ont de bonnes raisons de s'inquiéter des poursuites judiciaires et seraient les premiers bénéficiaires de cette amnistie. Par conséquent, ceux qui négocient sont aussi ceux qui ont le pouvoir de bloquer ces négociations, si leurs intérêts ne sont pas préservés. Mais pour garder le soutien de leur base politique respective, aucune des parties ne peut se permettre d'être pour une amnistie immédiate et totale et doit plaider pour que tous les crimes de génocide et les crimes contre l'humanité soient exclus de la loi d'amnistie de toute façon. On se trouve ainsi devant le délicat débat entre la nécessité de satisfaire les exigences d'impunité des puissants et la préservation de l'idée de justice, réclamée par les victimes hutu et tutsi.

⁷ Rapport S/1996/682, paragraphe 483 à 486.

⁸ S/1996/780, 24 septembre 1996.

⁹ Rapport Whitaker, E/CN/4/sub,1985, 2 juillet 1985.

¹⁰ Projet Protocole 1 Commission I.

1 Commission II sur la démocratie et la bonne gouvernance

La Commission II traite des institutions, du système électoral, du fonctionnement des partis politiques et de la transition (programme, institutions et durée). Elle s'est réunie le 10 avril 2000 pour continuer les discussions sur :

Le système électoral : Bien qu'il existe un consensus sur le principe des élections, il subsiste une profonde divergence sur ses modalités et son calendrier. Tous les partis acceptent que des élections générales ne pourront pas être tenues à court terme. Mais les divergences essentielles portent sur le mode d'élection : Les partis à dominante hutu veulent garder le principe d'un homme/une voix, tandis que les partis à dominante tutsi souhaitent un système électoral indirect. Le PARENA et le PRP proposent d'adapter le système belge de vote communautaire au Burundi. Cette position, qui implique que les Tutsi et les Hutu organisent des élections démocratiques au sein de leur groupe respectif, correspond à la vision développée par ces deux partis à dominante tutsi selon laquelle le Burundi est composé de « deux peuples et une nation ».

Le Protocole d'Accord de la Commission II propose que les élections communales, législatives et présidentielles aient lieu dans les 36 mois qui suivent le début de la période de transition. Les chefs de colline seraient élus au suffrage universel et constitueraient avec les Bashingantahe¹¹ une Assemblée. Celle-ci élirait un Conseil de colline qui nommerait à son tour l'administrateur communal. Au niveau des élections législatives, le Protocole propose un système d'élections sur la base de « listes bloquées à représentation proportionnelle ». L'UPRONA souhaite que seulement 80% des députés soient élus directement. Le PARENA et le FRODEBU proposent la mise en place d'un mécanisme de cooptation pour « corriger les imperfections des élections ». Au niveau des élections présidentielles, le FRODEBU tient à garder le scrutin majoritaire, alors que le gouvernement souhaite que le président soit élu par au moins 2/3 à l'Assemblée nationale. Le Projet de Protocole de la Commission II a gardé les deux options jusque-là.

Les partis politiques : Le FRODEBU souhaite voir les partis continuer à faire partie de la scène politique alors que le gouvernement et l'UPRONA veulent voir leur poids diminuer. Selon eux, les partis politiques sont responsables de l'ethnisation de la société. Le compromis qui émerge est que la loi sur les partis politiques sera discutée pendant la transition. Le Protocole propose que « les partis s'engagent par écrit à lutter contre toute idéologie politique qui vise à encourager la haine ou la discrimination (...). Aucun parti n'est admis à participer aux arrangements de transition s'il ne respecte pas les engagements ainsi pris (...) »¹².

Les institutions : Le gouvernement propose un sénat qui serait une manière de canaliser et contenir les ambitions ou capacités de nuisance de certains tout en donnant un statut aux anciens dignitaires. De plus l'institutionnalisation d'un droit de veto pour la minorité pourrait la rassurer et faire contrepoids à une assemblée majoritairement Hutu. Mais le FRODEBU et le CNDD ne sont pas d'accord pour la création d'un sénat, arguant que ce serait un ensemble hétéroclite avec pour but de garantir l'immunité de certains hommes politiques et de diminuer le pouvoir de l'Assemblée nationale par un droit de veto. Le FRODEBU et le PARENA proposent un Haut Conseil d'Etat chargé de « suivre la mise en application de l'accord de paix et d'interpréter les termes de l'Accord en cas de contestation par les signataires et dont

¹¹ Les Bashingantahe sont les "sages", ceux à qui la population a recours pour trancher les litiges courants. Autrefois le roi était sujet à leur justice en cas de faute.

¹² Projet Protocole Commission II.

les anciens présidents de la République sont membres de droit ». ¹³ En revanche, toutes les parties sont d'accord pour la réforme du système judiciaire, en particulier la modernisation des lois et la correction des déséquilibres ethniques au sein de la magistrature.

La transition : elle constitue le blocage majeur du processus et est au centre des débats ¹⁴. Toutes les parties s'accordent sur les responsabilités du régime de transition mais pas sur les modalités de choix du leader ni sur les candidats probables. Le Projet de Protocole propose que : « durant la période de transition, il soit constitué un gouvernement d'union nationale largement représentatif, comprenant des représentants des différents partis dans les proportions convenues à Arusha » ¹⁵. Ce gouvernement aura un président et un vice-président, une législature

¹³ Conclusions sur les Consultations entre le FRODEBU et le PARENA, 30 octobre 1999.

¹⁴ Le débat sur les élections et la transition a connu une phase de crise autour du projet de société présenté par le gouvernement à Nyerere en mai 1999. En bref, le projet proposait une période de stabilisation de 10 ans, au cours de laquelle il y aurait une « alternance politico-ethnique », dont l'objectif serait de relancer progressivement le processus démocratique pour aboutir à une « démocratie participative » et consensuelle ¹⁴ : Buyoya pourrait conduire les premiers 5 ans de la transition avec un gouvernement d'« unité nationale » et laisser la place à un président hutu qui serait élu au suffrage indirect par l'Assemblée et le Sénat pour les 5 années suivantes de « consolidation démocratique ». Entre autres propositions, on trouve également : l'extension de l'assemblée nationale à tous les groupes représentés à Arusha mais actuellement non représentés au Parlement, y compris le parti PARENA de Bagaza et les groupes armés rebelles (CNDD, FDD, Palipehutu, Frolina), s'ils acceptent de se transformer en partis politiques ; la création d'un sénat de 40 membres cooptés, « ethniquement équilibré », qui inclurait tous les anciens présidents et premiers ministres ; la séparation des missions de l'armée et de la gendarmerie et la mise en place d'une police communale ou police de proximité pour contrebalancer le pouvoir de l'armée. Les policiers étant recrutés dans les communes elles-mêmes, seraient majoritairement hutu et seraient stationnés dans des endroits où la population locale les connaît ; l'intégration sociale et professionnelle des membres des groupes armés dans la société ; la création d'une « commission nationale de clarification historique » et d'une commission internationale pour enquêter sur l'assassinat de Ndadaye en 1993, les massacres de 1972 contre les Hutu et de 1993 contre les Tutsi ; la réforme de l'administration et de la justice.

Le projet a été transmis confidentiellement à Nyerere en mai et a immédiatement suscité sa colère pour plusieurs raisons. D'abord ce projet a été présenté maladroitement comme définitif et comme le produit d'une « négociation du bloc de l'intérieur » et faisant déjà l'objet d'un consensus. Or il a été préparé par deux équipes de trois personnes chacune (une équipe du gouvernement et une équipe du FRODEBU) et n'a pas même été discuté au Conseil des Ministres. Le FRODEBU a également déclaré que son équipe était composée de membres du FRODEBU, mais n'était pas mandatée par le parti ; et que Buyoya aurait en fait refusé la première équipe choisie par le parti ¹⁴. Ensuite, à peine le projet remis, un groupe de partis tutsi a décidé de suspendre les débats à Arusha le mardi 6 juillet 1999 en mémoire des victimes récentes des embuscades et tueries par la rébellion ¹⁴. Nyerere a perçu ce geste comme une forme de chantage et de pression pour que ce projet soit considéré comme prioritaire. Enfin la durée proposée de la transition, de 10 ans pour Buyoya ou son système, a été perçue comme une provocation.

Après cette première réaction, ce projet a été rediscuté entre le président de l'Assemblée et le président Buyoya ; il a été décidé de lui adjoindre des protocoles d'accord sur les questions qui posaient problème. Alors qu'une session se tenait à Arusha en juillet 1999, le FRODEBU de Bujumbura a exigé de changer les équipes de travail, arguant du fait que certains membres de l'équipe gouvernementale, proches conseillers du président, bloquaient volontairement toute possibilité de compromis. Mais à peine ces mêmes conseillers rentrés d'Arusha en juillet, ils ont exigé de revoir le texte ; finalement le président a décidé que les deux équipes devaient travailler ensemble. Il semble que l'une des nouveautés dans les protocoles serait la réduction de la transition à trois ans. Toutefois les protocoles n'ont pas encore été rendus publics. En fait, à la place d'un nouveau projet du partenariat, c'est la Convergence (voir infra) qui a présenté le sien et qui semble reprendre certains des acquis du premier projet.

Face aux critiques, le gouvernement a expliqué que son projet n'était que l'expression d'une position de négociations. De son côté, le FRODEBU dit que ce projet du G7 sorti de la réunion de Moshi avait pour but d'obliger le gouvernement à sortir le sien.

¹⁵ Projet de Protocole, Commission II, mars 2000.

de transition et un exécutif de transition. Au début des négociations, la période de transition proposée par les différentes parties variait de 6 mois à 10 ans. Aujourd'hui elle varie entre deux et trois ans. Cette période doit permettre l'adoption d'une constitution, de la création d'une cour constitutionnelle, d'une loi électorale, de la réforme de la justice et de l'administration et, enfin, de l'application de l'accord. Le Projet esquisse déjà les principes fondateurs que le cadre constitutionnel doit établir, par exemple que « les forces armées ne peuvent être composées à plus de 51% d'un groupe ethnique quelconque »¹⁶.

Sur la question du choix du dirigeant de la transition, les positions et approches restent opposées et inflexibles : le gouvernement a clairement exprimé en septembre 1999 « qu'un gouvernement en place ne négociait pas son départ », et le président Buyoya souhaite que cette question soit résolue par le médiateur. Le FRODEBU souhaite que ceux qui conduiront la transition, à savoir le président de la République, le président de l'Assemblée et le président du Sénat soient approuvés à Arusha et cherche actuellement à créer un consensus public anti-Buyoya en mobilisant le plus de partis possibles à Arusha. Cette question ne pourra pas trouver de réponse dans la Commission II. Elle devra être résolue dans un autre cadre. La prochaine session, à laquelle les rebelles sont censés participer sera un test. En effet le point de vue des mouvements rebelles sur cette question peut faire pencher la balance dans un sens ou un autre. La suite du processus de paix¹⁷ dépendra du déblocage de cette question.

2 Commission III sur la paix et la sécurité

La Commission III traite de la réforme des corps de défense et de sécurité (dimension, composition de l'armée, démobilisation, recrutement et avenir des rebelles), de la cessation des hostilités et du cessez-le-feu permanent. Les parties se sont accordées sur les principes qui gouvernent les forces armées : neutralité politique et non-discrimination dans le recrutement, ainsi que sur les missions de l'armée, de la police et des services secrets. Les parties ne sont parvenues à aucun accord sur la question de la dimension des forces armées. Sur la question de la composition, la l'équipe de la Facilitation¹⁸ a proposé que « les Forces de Défense Nationale (FDN) auront comme base des membres de l'actuelle force de défense et des membres des groupes politiques armés », que les membres de l'actuelle Force de défense nationale reconnus coupables d'actes de génocide, de violations de la Constitution et des droits de l'homme ainsi que les crimes de guerre seront exclus de la nouvelle FDN. Les groupes politiques armés reconnus coupables de crimes de même nature ne seront pas non plus acceptés dans la nouvelle FDN »¹⁹. Une autre divergence majeure porte sur la gendarmerie : le gouvernement veut garder la gendarmerie au sein de l'armée, tandis que le FRODEBU veut la détacher du corps militaire. Depuis 1993, le FRODEBU compte sur la gendarmerie, composée de militaires originaires du Nord et du Centre du Burundi pour constituer un contre-pouvoir à une armée majoritairement du Sud.

Les questions sur la cessation des hostilités, le cessez le feu permanent et la démobilisation des groupes armés n'ont pu être traitées, faute de temps et surtout faute de contribution des groupes armés. Les FDD dissidentes et les FNL de Cossan doivent être associées au débat à partir de la session de la Commission III qui doit débiter le 24 avril. La Facilitation propose de créer une sous-commission de la

¹⁶ Principes constitutionnels de la Constitution définitive, cinquième esquisse (26 février 2000).

¹⁷ Voir chapitre "Buyoya or not Buyoya that is the question".

¹⁸ La Facilitation est composée de l'ancienne équipe à majorité tanzanienne de Nyerere, des présidents et vice-présidents des quatre commissions, et des conseillers de Mandela.

¹⁹ Proposition révisée de la Facilitation, Commission III, mars 2000.

Commission III qui comprendrait le gouvernement et les représentants des groupes armés afin d'aborder le chapitre sur la cessation des hostilités²⁰, qui serait présidée par un sud africain.

3 Commission IV sur la reconstruction et le développement

La Commission IV a traité de trois chapitres ; la réhabilitation et la réinstallation des réfugiés et des sinistrés intérieurs ; la reconstruction ; le développement économique et social. Elle a pratiquement terminé son travail, à l'exception de quelques questions ayant trait au recouvrement de la propriété des réfugiés et déplacés et à la réintégration socio-professionnelle des soldats et rebelles démobilisés. Elle a établi que les réfugiés installés en Tanzanie, au Rwanda, au Kenya, en république démocratique du Congo (RDC), en Zambie, en Angola, au Congo-Brazzaville, au Malawi et au Cameroun depuis 1993 sont au nombre de 345 000. Ceux résidant en Tanzanie depuis 1972 sont autour de 200 000. Le nombre total de sinistrés intérieurs est de 808 000, dont 44% à Bujumbura rural et la commission IV estime à 650 000 le nombre qui souhaite rentrer.²¹ Elle recommande que le HCR entreprenne un recensement des réfugiés visant à « relever les souhaits et les doléances de ces réfugiés concernant la récupération de leurs terres ou des mesures alternatives »²² et que la Commission nationale de réhabilitation des sinistrés, créée à l'issue de l'accord, entreprenne un recensement des sinistrés dans le même objectif. Elle suggère aussi des séances d'information et de sensibilisation sur l'accord de paix et l'organisation de visites sur les lieux d'origine avant le retour définitif. Les participants sont d'accord pour un ensemble de mesures visant au rapatriement mais pas sur les modalités et conditions d'indemnisation des biens perdus. En ce qui concerne la terre, la Commission IV établit au niveau du principe que « tout réfugié/sinistré doit pouvoir récupérer ses biens. Si une récupération s'avère impossible, chacun doit recevoir une juste compensation/et ou une indemnisation »²³ et qu'il faudra créer un fonds national pour les sinistrés. Il faut également établir un calendrier pour le retour des réfugiés, mais cette question dépend du calendrier de la transition établi par la Commission II.

En ce qui concerne la reconstruction, la Commission IV estime qu'il faudra reconstruire entre 150 000 et 200 000 maisons, au moins 15% des structures hydrauliques, une douzaine d'hôpitaux et 120 écoles. Elle établit une série de mesures pour la reconstruction politique : programme de réconciliation nationale, promotion des droits de l'homme, éducation à la paix, rôle de la femme, réforme du système judiciaire, aide à la démocratisation et au Parlement, promotion de la société civile et des médias et soutien aux partis politiques.

En ce qui concerne le développement, la Commission IV propose un plan de réformes économiques, en particulier la réforme des entreprises publiques et leur privatisation, la réforme du secteur du café, le développement du monde rural, la promotion du secteur privé, la réforme du secteur éducatif, la décentralisation et l'intégration régionale. Un plan d'urgence de reconstruction doit être élaboré dans les six semaines après l'accord, puis un plan plus approfondi pour la période de transition devra être conçu avec l'aide de la Banque Mondiale, du PNUD et de l'Union européenne. Les travaux concluent sur une estimation d'un minimum de 80 000 emplois à créer, si l'on inclut les besoins d'emploi des démobilisés, des rapatriés et des fonctionnaires (après la réforme de l'administration)²⁴. Elle a évalué le nombre

²⁰ Proposition révisée de la Facilitation, Commission III, mars 2000.

²¹ Document de travail de la Commission IV, p 10, 27 mars 2000.

²² Document de travail, p11.

²³ Document de travail, p17.

²⁴ Entretien avec le président de la Commission IV, décembre 1999, Arusha.

de soldats et rebelles à démobiliser à 60 000 et le coût de la démobilisation de 50 à 100 millions de dollars, ce qui inclurait un salaire de transition et une formation pour les anciens soldats. La discussion sur la démobilisation devra attendre la conclusion des travaux de la Commission III.

4 Commission V sur les garanties de l'accord:

Mandela a immédiatement voulu faire de la question des garanties une priorité et l'a mise à l'ordre du jour de la session de février 2000. Nyerere n'avait pas jugé utile d'établir cette commission avant que l'accord ne soit signé et aucune démarche n'a encore été effectuée auprès de l'ONU et de l'O.U.A. A la session du mois de février, Nelson Mandela a été nommé président de cette commission. La Facilitation souhaitait que le juge tanzanien Mark Bomani, responsable des Burundi Peace Negotiations (BPN) soit élu à la vice-présidence mais cette proposition a suscité un rejet unanime des partis à dominante tutsi. Il a finalement été décidé que les présidents des autres commissions constitueraient un bureau qui en élirait le vice-président. La commission V doit réfléchir aux mécanismes de monitoring à inclure dans l'accord : à un calendrier de mise en œuvre ; aux sanctions en cas de non-application et à l'éventuel usage de la force; au financement des dispositions contenues dans l'accord : à la démobilisation, au retour des réfugiés, aux différentes commissions qui devront être mises en place mais aussi à la reconstruction et redistribution économique, capitale pour que les bénéfices de la paix soient visibles pour les combattants et pour la population; aux garanties de sécurité pour tous et particulièrement pour ceux qui reviennent d'exil ; au respect des droits de l'homme et aux mécanismes contre un abus de pouvoir possible par le gouvernement de transition.

Le débat initial sur les garanties de mise en application n'a pas encore eu lieu mais quelques propositions commencent à apparaître. Les 7 partis hutu réunis au sein du G7²⁵, souhaite une intervention régionale (Afrique du Sud, Ouganda, Tanzanie, Kenya) et une force internationale de protection des institutions et des dignitaires de l'Etat. Le FRODEBU/PARENA propose l'envoi de deux mille hommes pour protéger les nouveaux et anciens cadres de l'Etat et de forces internationales de maintien de la paix. Le gouvernement verrait plutôt l'envoi d'observateurs internationaux et l'établissement un comité national de suivi de l'accord. L'armée, soutenue par la plupart des partis tutsi, rejette catégoriquement toute forme d'intervention militaire étrangère.²⁶

5 Bilan

Depuis juin 1998, le débat politique général sur les questions politiques est pratiquement terminé et les participants ont atteint un consensus sur un certain nombre de principes : la nécessité d'enquêtes sur les massacres, le principe des élections et l'instauration d'un Etat de droit, l'intégration des forces rebelles et la réforme de l'armée, le retour des réfugiés et un développement axé sur la justice sociale. Les Commissions I et IV ont presque fini leur travail ; les Commissions II et III doivent se revoir encore une fois en avril.

²⁵ voir infra.

²⁶ La menace d'une intervention régionale en juin 1996 est l'un des éléments qui a déclenché le coup d'état du major Buyoya en juillet.

Arusha a été une véritable école pour tous les participants aux négociations. Les négociateurs ont été obligés de réviser leur définition du génocide selon la Convention de 1948. Ils ont appris ce qu'un programme de démobilisation implique²⁷, réfléchi aux systèmes électoraux et aux institutions dans le cadre de la Commission II etc. En résumé, le processus d'Arusha a organisé une forme de « rattrapage technique » pour tous les participants qui ont bénéficié de l'expertise des présidents de commission. Il y avait de très grands décalages entre les participants en termes de connaissance et de compétence technique, certains disposant déjà d'une expérience de gestion de l'Etat tandis que d'autres avaient des profils de militants. Entrer dans les détails de chaque sujet a permis de démystifier les grandes questions comme le génocide et de rendre la langue de bois et la propagande impossible.

Arusha a également permis à ceux de l'extérieur de confronter leurs points de vue avec ceux de l'intérieur, mais surtout d'obliger tous les participants à continuer à dialoguer dans les commissions et à développer une acceptation mutuelle de la revendication des uns et des autres d'avoir le droit de participer aux discussions sur l'avenir du pays.

Petit à petit, les discussions ont permis de faire le tri entre ce qui était négociable et ce qu'il ne l'était pas, au moins dans une première phase de négociations. Pour le gouvernement, tout est négociable sauf le départ immédiat de Buyoya ; pour le CNDD, tout est négociable sauf la fusion des armées et le retour à la légalité constitutionnelle de 1993 ; pour le PARENA et le FRODEBU, tout est négociable sauf le maintien de Buyoya, etc...

Cependant aucune des questions sensibles n'a encore été abordée sérieusement et par conséquent aucun des grands compromis politiques nécessaires n'a été fait. Si le débat sur les enjeux du changement a avancé, il reste à négocier un programme concret, des garanties de sécurité physiques, politiques et économiques pour tous et à choisir les hommes qui l'incarnent. Les blocages qui restent sur la question du génocide, de la transition, de la réforme de l'armée et du cessez-le-feu devront trouver un cadre plus approprié que les commissions pour aboutir à une solution.

B. Echecs et réussites de l'approche Nyerere

6 Des négociations à 18

La logique de participation inclusive du processus d'Arusha s'inspire du sommet régional du 25 juin 1996 qui avait préconisé l'inclusion dans les négociations des douze partenaires de la Convention de gouvernement dont le CNDD était exclu²⁸. La tenue du sommet a été convenue après l'échec des pourparlers de Mwanza I et II (22 mars-2 avril 1996) entre l'UPRONA et le FRODEBU.

Avec le coup d'état de Buyoya le 25 juillet 1996, ces mêmes douze partis politiques ont vu leur heure de gloire passer. Buyoya les a immédiatement suspendus, les considérant comme nuisibles et porteurs de divisions et connaissant les circonstances de leur naissance en 1992 lors de l'introduction du multipartisme. Le soutien financier de l'Etat ayant à l'époque suscité l'éclosion de vocations politiques. Seuls trois d'entre eux s'étaient présentés aux élections présidentielles de 1993 (UPRONA, FRODEBU, PRP) ; pour les autres, ils n'existaient qu'à travers la Convention de gouvernement.

²⁷ La Banque Mondiale a organisé un séminaire sur ce thème à Arusha en juillet.

²⁸ Les négociations sur la Convention de gouvernement, un accord de partage de pouvoir, ont eu lieu entre avril et septembre 1994. Léonard Nyangoma, président du CNDD, créé pendant cette période a immédiatement dénoncé la Convention.

Dans son premier discours le 25 juillet 1996, Buyoya a indiqué qui était son véritable interlocuteur en affirmant qu'il était prêt à négocier avec le CNDD. Ces négociations ont d'ailleurs eu lieu à Rome par la suite sous les auspices de la Communauté de Sant'Egidio (1996-1997). Mais la région avait décidé autrement du sort des partis politiques. Fidèles aux conclusions du sommet d'Arusha du 25 juin 1996, les chefs d'Etat ont imposé des sanctions au gouvernement « putschiste » le 31 juillet et défini les conditions de leur suspension : le rétablissement des partis politiques, la restauration de la constitution, la levée de l'interdiction de circuler des anciens présidents Bagaza, Ntibantunganya et du président de l'Assemblée Ngendakumana et l'engagement dans le processus de négociations.

Lorsque les pourparlers commencent à Arusha en juin 1998, 18 partis politiques sont conviés, y compris le CNDD, le PALIPEHUTU, le FROLINA, le PARENA, qui n'étaient pas dans le gouvernement de la Convention. Commencent alors les fameux problèmes de méthodologie qui ont nourri nombre de discussions et de critiques à la Facilitation tant par les burundais que par les observateurs internationaux et les bailleurs de fonds. On peut souligner que ces critiques, en grande partie fondées, ont aussi été largement utilisées pour retarder les débats, en particulier par la délégation du gouvernement et de l'UPRONA.

Arusha a été depuis le début un gigantesque show médiatique, où les participants rencontrent des journalistes, des envoyés spéciaux et des diplomates, tous impatients d'être briefés sur les derniers développements. Il était certainement nécessaire d'impliquer tous ces partis d'une manière ou d'une autre pour éviter la constitution d'un « front du refus » des négociations. Il serait en effet simpliste de penser que les « petits » partis politiques n'ont rien à voir avec la violence et n'ont pas leur place à Arusha. Un bon nombre des partis à dominante tutsi, surtout le PARENA, le RADDES, le PRP et l'INKINZO ont contribué au financement des milices tutsi, des actions de ville morte pendant la période 1994-1996, que l'armée a largement tolérées sinon encouragées à l'époque. Néanmoins certains partis sont des « entreprises économique-politiques montées parfois par une seule famille dont le seul but est de se positionner pour avoir un poste de secrétaire d'Etat ou d'ambassadeur »²⁹. Arusha leur a offert une scène, un per diem (\$150 par jour³⁰) et du coup une assurance-vie temporaire. Trois conséquences majeures en découlent : d'abord, des négociations sérieuses à 18 partis sont impossibles. La Facilitation a souvent été dépassée par les manœuvres des uns et des autres, donnant parfois l'impression de découvrir le problème burundais plutôt que de le résoudre, avec des difficultés de langue évidentes (les burundais sont kirundophones et francophones, tandis que la Facilitation est en majorité swahilophone et anglophone). Ensuite, un environnement aussi public n'encourage pas la flexibilité des positions. Au contraire, chaque tentative de micro-compromis doit être assumée publiquement devant l'opinion de Bujumbura et devant les militants au retour d'Arusha, avant que des garanties ou les contreparties puissent être présentées. Enfin, un tel mécanisme qui donne la parole et le droit de veto à tous ne favorisent pas la négociation sur la base d'intérêts fondamentaux mais plutôt sur la base d'un partage de pouvoir entre les élites. En observant les manœuvres de positionnement et d'ajustement des politiciens depuis juin 1998, il est clair que beaucoup s'attendaient à ce que le pouvoir soit distribué à Arusha.

²⁹ Gérard Prunier, *Les conversations de paix d'Arusha*, Rapport pour le gouvernement français, 23 juillet 1999.

³⁰ Après 10 sessions d'environ deux semaines chacune, les délégués ont reçu autour de \$20 000 auxquels il faut retirer les frais d'hébergement et de restauration à Arusha. Certains délégués ont même acheté des maisons après un an de négociations. Enquête d'ICG à Bujumbura, septembre 1999.

Pour tenter de remédier à ces problèmes de méthodologie et « pour faciliter l'avancement des négociations », la Facilitation a suggéré de mettre sur pied des groupes de négociation dans chaque commission. L'idée est partie de la Commission II qui, pour faciliter la discussion sur le système électoral, a voulu séparer les partisans des élections directes et des élections indirectes en groupes distincts. En effet, depuis mars 1999, le gouvernement travaillait sur un projet de société, centré sur une transition longue qui garantirait la présence de Buyoya pour quelques années. De peur de se faire prendre par surprise, le groupe des « Forces de changement démocratique » (FRODEBU, CNDD, PL, PP, RPB, FROLINA, PALIPEHUTU), qu'on appellera bientôt G7, décide alors de se réunir à Moshi en Tanzanie. « La réponse positive de Mwalimu Nyerere³¹ à la requête du groupe G7 d'aller à Moshi pour se consulter avant la dernière session d'Arusha IV était basée sur cette logique. Pour la même raison, les membres du G8 (groupe de huit partis : PARENA, PRP, ABASA, ANADDE, AV-INTWARI, INKINZO, PIT, PSD) sont restés à Arusha pour harmoniser leur position »³².

Mais la mise sur pied de ces groupes fut immédiatement contestée par le gouvernement comme une démarche cherchant à promouvoir les identités ethniques et à donner une tribune aux extrémistes. Le G7 se définissait comme le bloc qui défendait le principe démocratique d'un homme, une voix, mais était de fait un bloc hutu ; le G8 mettait en avant les intérêts de la minorité, l'argument du génocide et la question des garanties et n'incluait que des partis dominés par les Tutsi ; tandis que le G3 (gouvernement, Assemblée nationale et l'UPRONA) prétendait rassembler des Hutu et des Tutsi dans sa politique de partenariat et d'unité nationale. Le FRODEBU avait tout d'un coup un pied dans le partenariat et un pied dans le G7, dans le même groupe que les bandes armées, sans toutefois qu'il ne dénonce officiellement l'usage de la violence.

Avec la suspension des sanctions en janvier 1999, le gouvernement avait cru pouvoir gagner un répit, mais la création des groupes en mai 1999 a fait apparaître un rapport de force qui lui a été défavorable et a relancé les hostilités entre la Facilitation et le gouvernement. De la bouche d'un haut fonctionnaire burundais « Nyerere nous a eus. La Facilitation a voulu encourager un consensus anti-Buyoya par une manœuvre pour mettre le gouvernement en minorité (G7+G8= G15) ». Le gouvernement et sa délégation aux pourparlers ont en effet toujours redouté l'épreuve du vote au cas où Arusha y aurait recouru pour choisir un gouvernement de transition.

La tension entre la Facilitation et le gouvernement est montée à tel point que le processus a failli être définitivement bloqué au mois de juillet 1999. Une vive altercation sur la question des bandes armées a eu lieu entre le Facilitateur et le Ministre du Processus de paix à la session plénière de clôture. Immédiatement après, Nyerere est tombé gravement malade et l'occasion a été perdue d'améliorer ses relations avec le gouvernement du Burundi. Pour tenter de sauver le processus, une nouvelle méthodologie a été mise en place avec les consultations entre les six « key players » à Dar es Salam en septembre. Si cette formule a conduit à une certaine détente de l'atmosphère entre ces six négociateurs, elle a toutefois créé un autre type de conflit entre les 6 parties principales³³ et les 12 « petits partis », scandalisés à l'idée d'être marginalisés.

³¹ "Mwalimu" signifie "maître d'école", surnom de Julius Nyerere.

³² Atelier sur la construction de la confiance et l'établissement des liens entre le processus d'Arusha et les initiatives de paix au Burundi, Walter Bugoya, Bujumbura, 21-23 juin 1999.

³³ FRODEBU, UPRONA, CNDD, PARENA, gouvernement et Assemblée nationale.

7 Une compétition entre le processus interne et le processus externe

Le contentieux entre le gouvernement et le Facilitateur n'était bien sûr pas une seule question de méthodologie. Il reposait sur un malentendu de départ. Depuis le début de sa médiation en mars 1996, Nyerere consultait régulièrement Buyoya et avait mis sur pied un comité technique chargé d'examiner la requête présentée par le gouvernement de l'époque, à savoir le déploiement d'une force régionale d'assistance militaire. A l'annonce du coup d'Etat, Nyerere s'est senti trahi et a accusé Buyoya d'avoir pris le pouvoir pour éviter l'intervention régionale. Les sanctions étaient pour les pays de la région « la seule alternative viable entre la passivité et l'intervention militaire – option envisagée par certains cercles mais que le Conseil de sécurité n'était pas prêt à accepter (...). Les pays de la région n'avaient pas les ressources nécessaires pour supporter une intervention sans l'appui des grandes puissances à travers une résolution du Conseil de sécurité »³⁴. En réalité, la politique de la région depuis 1996 a été une réelle politique de pression pour affaiblir le gouvernement du Burundi, d'abord par les sanctions: « si ces sanctions amenaient les différentes composantes de la société civile affectée par les sanctions à accroître leur pression sur le gouvernement, cela ne pouvait que rencontrer l'attente des chefs d'Etat de la région »³⁵; mais aussi en agitant la menace d'une intervention militaire, voire la menace d'un coup d'état sponsorisé par la région. En effet ni Nyerere ni l'Ouganda ni le Rwanda ne se sont cachés d'avoir tenté de « recruter » des candidats à la succession de Buyoya. Par cette politique de pression, la région donnait de facto un appui politique à l'opposition en exil et tentait de changer le rapport de force entre le régime militaire et son opposition par une intervention directe dans la politique burundaise.

Depuis lors, la relation entre Nyerere et le gouvernement a été une épreuve de force. Chacun a voulu dicter les termes et conditions de la négociation en fonction de sa vision respective du rapport de force perçu ou réel au Burundi. Cette méfiance a été particulièrement illustrée dans les manipulations diverses autour du partenariat. Début juin 1998, le gouvernement du Burundi a conclu un partenariat avec l'Assemblée nationale, qui se présentait comme une formule de partage de pouvoir légitimant le régime en place. Dans sa conception, il comptait que le partenariat serve de socle à la négociation à Arusha. En effet, le partenariat était le résultat d'une négociation interne sans intermédiaire avec une bonne partie des chefs du FRODEBU (comprenant entre autres le président de l'Assemblée et le Secrétaire général du parti) et d'autres personnalités importantes du parti. Le pouvoir misait sur le fait que le FRODEBU intérieur allait être capable d'amener les politiciens de l'extérieur à accepter le partenariat comme le résultat d'une vraie négociation. Arusha devait précisément servir à amener ceux de l'extérieur, les politiciens en exil comme les rebelles à adhérer à cet accord.

Nyerere et Museveni ont combattu le partenariat depuis le début. Ils l'ont perçu comme une manœuvre dilatoire du gouvernement cherchant à contourner les négociations devant débiter le 21 juin et ont fait pression jusqu'à la dernière minute sur le président de l'Assemblée pour que l'Acte constitutionnel de transition ne soit pas signé.

Dans une certaine mesure, cette politique de pression a réussi puisque le processus d'Arusha a finalement pris le dessus sur le processus interne. Mais elle a aussi échoué à faire partir Buyoya et a failli bloquer définitivement les négociations : elle a donné l'impression au gouvernement que non seulement la médiation ne prenait en

³⁴ Discours de Walter Bugoya, Atelier sur la construction de la confiance et de l'établissement des liens entre le processus d'Arusha et les initiatives de paix au Burundi, 21-23 juin 1999.

³⁵ Discours de Walter Bugoya.

compte que les intérêts des Hutu, mais qu'elle était prête à leur offrir une solution sur un plateau d'argent. Tous les efforts que le gouvernement estimait déployer pour gagner les Hutu lui semblaient contrecarrés par les promesses de soutien donnés au FRODEBU extérieur par la médiation et par l'illusion de force que ça leur donnait. Plus le gouvernement se sentait dans un environnement hostile, plus il manœuvrait pour gagner du temps et bloquait toute possibilité de compromis politique réel.

Il était bien entendu irréaliste de la part du gouvernement de croire que ceux qui gouvernaient ensemble dans le partenariat puissent se trouver de part et d'autre de la table des négociations et continuer à défendre une position commune. Indépendamment des soutiens accordés au FRODEBU par la Facilitation, il était inévitable que les Frodebistes du partenariat soient tiraillés entre leur solidarité de parti qui jouait ses cartes à Arusha et leur fonction au sein de l'Etat qui leur commandait une certaine unité de vue avec le régime militaire.

8 L'échec du cessez-le-feu

Le non règlement de la question de la violence constitue le troisième contentieux et l'échec majeur d'Arusha tel que conçu par Nyerere. Et les raisons de cet échec sont doubles : d'abord la méfiance entre le gouvernement et la Facilitation a conduit à des manipulations de la question de la violence de part et d'autre pour se ménager une marge de manoeuvre ; ensuite ceux qui contrôlaient la violence de part et d'autre n'ont pas été mis face à face et leurs intérêts n'ont pas été négociés.

A la première session en juin 1998, le cessez-le-feu était pourtant une priorité. Mais, à peine signé par toutes les parties le 21 juin 1998, il a été immédiatement dénoncé par la branche armée du CNDD, les FDD, qui ont déclaré ne plus reconnaître l'autorité de Nyangoma sur le mouvement. Depuis lors, la question du cessez-le-feu n'a plus jamais été à l'ordre du jour et la participation des FDD n'a pas été réglée. A la grande indignation du gouvernement, Nyerere a d'abord refusé d'inviter ce groupe « dissident », partant du principe qu'il ne pouvait pas accepter les « coups » à l'intérieur des partis, à moins de réviser le règlement des négociations. Autoriser la participation d'un groupe dissident signifiait ouvrir les négociations à toutes les candidatures et prendre le risque d'encourager la division des partis. Par ailleurs, Nyangoma menaçait de s'auto-exclure d'Arusha si Jean Bosco Ndayikengurukiye, le chef des FDD, était invité. Que l'un ou l'autre soit exclu ne réglait pas le problème.

Sur l'insistance du gouvernement burundais et des observateurs internationaux, Nyerere a finalement proposé en décembre 1998 quatre formules comme préalables à la participation des FDD dissidentes : soit les deux factions se réconcilient ; soit Jean Bosco fait un congrès des FDD en bonne et due forme et légalise le rejet de Nyangoma ; soit il crée un nouveau mouvement ; soit les FDD participent dans la délégation du gouvernement !

Cette dernière option, surprenante, était une façon déguisée pour Nyerere de dénoncer la collusion supposée entre le gouvernement et les FDD de Jean Bosco. Nyerere soupçonnait que le gouvernement cherchait à court-circuiter les négociations politiques en voulant signer un cessez-le-feu à ses propres conditions. Il est vrai que le gouvernement avait cherché à contacter les FDD de manière discrète plusieurs fois depuis décembre 1998 par l'intermédiaire de son frère Augustin Nzojibwami, l'un des artisans du partenariat et chef de file d'une aile du FRODEBU et avec l'aide de certaines institutions en Afrique du Sud. Il avait insisté depuis le mois de juillet 1998 sur la présence de toutes les factions armées à Arusha. Dans ce contexte de méfiance mutuelle, le leadership des FDD a également montré des réticences à rejoindre Arusha, craignant que Nyerere ne les oblige à se réconcilier avec Nyangoma et à venir aux négociations en minorité. Nyerere les a alors accusé de tenir les

négociations en otage et a proposé de continuer le processus sans eux. Son idée était d'aboutir à un accord politique multipartite qui devait ôter aux FDD leur raison de combattre. La Tanzanie se serait portée garante de l'accord et se serait engagée à marginaliser ceux qui refuseraient d'abandonner leurs armes. Quand les accords de Lusaka sur la RDC ont été signés en juillet 1999, Nyerere a cru que le sort des FDD, qualifiées de « forces négatives à désarmer » par ces accords, était réglé et que le processus avancerait sans elles.

Bien que les arguments du Facilitateur sur tous ces points soient en partie fondés, la non-inclusion des factions armées dans les négociations constitue un problème de fond du processus d'Arusha. En acceptant de reléguer cette question de la violence au second plan et de ne pas lever l'ambiguïté sur cette nébuleuse qu'est la rébellion, il a confirmé les soupçons du gouvernement sur la mauvaise foi de la Facilitation et sur la duplicité de la Tanzanie par rapport au processus de paix. Pour le gouvernement burundais, le Facilitateur cherchait à jouer avec les deux instruments de pression à sa disposition : les sanctions et la violence. Après la suspension des sanctions dûe à la pression internationale, il a voulu garder un contrôle sur la violence. La Tanzanie a d'ailleurs toujours fait savoir qu'il n'était pas impossible qu'un jour elle appuie massivement la rébellion. Nyerere lui-même a dit à certains de la délégation gouvernementale en juillet 1999: « je n'ai pas d'expérience en négociations. Mon expérience est dans le soutien des mouvements de libération ».

Mais signer sans les rebelles ne peut pas marcher pour plusieurs raisons. D'abord conclure un accord qui n'arrêterait pas la guerre immédiatement n'apporte aucune garantie quant à l'arrêt de la guerre dans l'avenir. Il est irréaliste de penser qu'un accord qui inclue le gouvernement (donc l'armée) mais pas la moitié de la rébellion soit à même de contraindre les deux parties à abandonner la violence. La plupart des accords de paix considérés comme incomplets (« unfinished business ») ou lésant l'une des deux parties ont peu de chance de tenir. Le contexte régional peut nourrir de nombreuses opportunités de soutiens externes et de reprise de la guerre par l'une ou l'autre partie. Ensuite, laisser la rébellion en dehors du processus fournit une porte de sortie au FRODEBU, qui sera toujours tenté de « sortir » de l'accord ou de le dénoncer si la rébellion gagne en force dans l'avenir. Enfin, il y a peu de chances que même le FRODEBU accepte de déconnecter l'aspect militaire et l'aspect politique car c'est la maîtrise des instruments de coercition (l'armée) qui permet de gouverner effectivement.

De toute façon, il est quasi impossible de négocier un accord et d'encourager les parties au conflit à construire un avenir commun alors que les esprits sont échauffés par les actes de guerre posés quotidiennement par les deux parties. Dans un contexte de violence, les Hutu et les Tutsi reviennent automatiquement à des positions ethniques extrêmes.

9 Attitude internationale et personnalisation du processus

Depuis mars 1996, la communauté internationale et les chefs d'Etat de la région avaient mis tous leurs espoirs dans la médiation de Julius Nyerere. Ils avaient dans l'esprit de faire du Burundi un laboratoire d'expérimentation pour les solutions africaines aux problèmes africains dans la région des Grands Lacs³⁶. Cependant, beaucoup de critiques ont été faites à l'égard du processus d'Arusha par les observateurs internationaux ou les donateurs. Elles ont par exemple contribué à faire suspendre les sanctions en janvier 1999. Mais à la demande de Nyerere les donateurs ont maintenu un embargo de facto sur la coopération. A une réunion sur

³⁶ Voir Fabienne Hara, "Burundi: A case of parallel diplomacy" in *Herding Cats, multiparty mediation in a complex world*, USIP, Washington, 1999.

le Burundi à New York le même mois, la politique officielle était encore de « ne pas fâcher Mwalimu »³⁷. On peut dire qu'autant la Facilitation était dépendante du financement international du Processus, autant la communauté internationale était devenue dépendante du mythe « Nyerere » et de celui des « solutions africaines aux problèmes africains », pensant plus au maintien du cadre de négociations qu'à leur efficacité. Cette personnalisation du processus était renforcée par l'équipe du BPN (Burundi Peace Negotiations), composée par des anciens du régime Nyerere. Au début du processus, leur ingérence dans les commissions et l'organisation des débats était très forte, mais elle a fortement diminué depuis janvier 1999.

A peine Nyerere décédé le 14 octobre dernier, les envoyés spéciaux de la communauté internationale³⁸ se sont réunis à New York le 18 octobre pour discuter de l'avenir du processus d'Arusha. Suite à cette réunion, le Secrétaire général des Nations unies a envoyé un rapport au Conseil de sécurité recommandant d'aider à identifier un nouveau médiateur le plus rapidement possible et de continuer à impliquer la région et plus spécifiquement la Tanzanie dans le processus. Les envoyés spéciaux ont fait le tour de la région pour tenter de promouvoir le profil idéal du médiateur, mais il leur a été poliment répondu que le processus burundais était l'affaire de la région. Les Américains ont cependant beaucoup poussé pour faire accepter Mandela comme médiateur par la région.

C. La nomination de Mandela, un tournant dans le processus de paix

Le 1er décembre, le huitième sommet de la région des Grands Lacs sur le Burundi a désigné Nelson Mandela comme le nouveau Facilitateur du processus burundais. Les présidents kenyan Daniel Arap Moi, tanzanien Benjamin Mkapa, ougandais Yoweri Museveni, sud-africain Thabo Mbeki, le premier ministre éthiopien Meles Zenawi, l'ex-premier ministre rwandais, Pierre-Célestin Rwigema, le Secrétaire général de O.U.A., Salim Ahmed Salim, un représentant du président Bouteflika et le Ministre des Affaires étrangères de la Zambie ont assisté au sommet, a RDC et le Zimbabwe ayant décliné l'invitation.

Dans leur communiqué final, les chefs d'Etat ont condamné la violence « indiscriminée » contre les civils et demandé au nouveau Facilitateur de considérer en priorité la question du cessez-le-feu. Ils ont reconnu que les négociations ont « atteint un stade avancé » et décidé que le processus serait maintenu à Arusha avec l'infrastructure existante, c'est-à-dire avec l'équipe de la Facilitation mise en place par Nyerere. Les chefs d'Etat ont répété qu'il n'y avait pas d'alternative à une solution négociée, mais ont insisté sur le fait qu'il fallait conclure les négociations le plus rapidement possible. Enfin, ils ont demandé au gouvernement de démanteler immédiatement les camps de regroupement.

10 Les intérêts de la région

La nomination de Mandela et par conséquent l'implication de l'Afrique du Sud marque le premier défi à la mainmise de la région sur le processus de paix du Burundi depuis mars 1996. Cette « sous-région » est une entité intéressante à observer. Nyerere lui a donné un contenu en prenant le leadership du processus burundais en mars 1996 et en imposant des sanctions sur le Burundi en juillet 1996. La « sous-région » comprenait alors la Tanzanie, l'Ouganda, le Rwanda, le Kenya, l'ex-Zaire, l'Ethiopie, la Zambie et le Cameroun et Zimbabwe, à l'époque successivement présidents en exercice de l'O.U.A. Il est d'ailleurs assez ironique de constater que les pays

³⁷ Interview ICG avec un participant à cette réunion.

³⁸ Howard Wolpe, Aldo Ajello, Berhanu Dinka, Cheikh Tidian Sy, Marc Lemieux, Hassan Lebat, Welile Nhlapo, Stéphane de Louckers.

initialement invités à construire un consensus régional sur le Burundi se trouvent aujourd'hui opposés dans le conflit en RDC. Très rapidement, la plupart de ces pays ont dénoncé l'embargo, faisant apparaître clairement la Tanzanie et l'Ouganda comme les tenants de la ligne dure anti-Buyoya, bien que des commerçants de ces deux pays aient été les premiers à le violer. L'embargo a été finalement suspendu en janvier 1999 sous pression internationale. Après la mort de Nyerere, c'est Museveni, président de l'initiative des Grands Lacs sur le Burundi, qui s'est retrouvé en charge de la poursuite du processus régional.

Depuis 1996, Nyerere et Museveni comptaient faire du Burundi un test de coopération politique pour la East African Community, dont la résurrection a finalement eu lieu le 30 novembre 1999. Le centre de gravité de l'initiative sur le Burundi penche naturellement vers ce bloc, qui a d'autant plus de légitimité à imposer ses conditions que le Burundi a demandé son adhésion en janvier 1999. Les pays de la sous-région partent d'une vision commune pour analyser le problème du Burundi. Formés presque tous à l'école de Dar es Salaam³⁹, les pays de la région sont d'accord surtout sur le fait que le pouvoir burundais, seul régime de la région encore issu d'une dictature militaire classique héritée de l'indépendance, doit changer. Mais ils divergent sur la crédibilité des mouvements de libération « disponibles » au Burundi. Pour la Tanzanie, les mouvements armés hutu qui ont pris naissance dans les camps de réfugiés sur son territoire depuis 1972 ont la légitimité des mouvements de libération contre le pouvoir répressif de la minorité tutsi. Pour l'Ouganda et le Rwanda, ces mouvements armés sont idéologiquement trop proches de ceux qui ont commis le génocide au Rwanda. Mais Museveni ne pardonne pas à Buyoya d'avoir introduit la démocratie multipartite trop tôt dans la région (en 1993) et d'être revenu au pouvoir par la force (en 1996). Il cherche à identifier et promouvoir une nouvelle génération de politiciens, particulièrement les Hutu libéraux et à marginaliser les extrémistes. Dans son discours lors du sommet, il a condamné la violence commise contre les civils par les deux parties : « There is a more important question : who should be the target of armed struggles ? What kind of liberation movements target non combatants ? I also hear the argument that the Burundi army targets civilians. This is not correct ».

Il semble que le choix du nouveau Facilitateur ait fait l'objet de controverses, et que plusieurs pays aient été réticents à voir l'Afrique du Sud se mêler de la médiation : la Tanzanie en premier lieu ne souhaitait pas voir lui être retiré l'unique rôle de leadership régional qu'elle joue. C'était une question de prestige ; il s'agissait de poursuivre l'œuvre de Mwalimu, et de « libérer » le Burundi. Comme, dans la région, l'ingérence dans les affaires internes des voisins semblent être la règle, la Tanzanie, qui a gardé sa neutralité dans le conflit en RDC, devait prouver qu'elle avait une influence au moins sur le Burundi. Le discours d'ouverture du président Mkapa a clairement exprimé que la Tanzanie ne voulait pas porter la responsabilité de l'échec du processus, malgré les accusations de déstabilisation du Burundi par son pays, mais tenait à avoir sa part de gloire en cas de succès : « We do not insist that Arusha or Tanzania remains the venue. We also do not insist on certain roles for any tanzanian or for Tanzania as a whole. For, we do not want Tanzania to be the scapegoat for procrastination in the negotiations »(...), but « I say if we follow diligently on the trail blazed by Mwalimu, working with those who have participated so far in the peace talks, we will save ourselves much dew and move forward much faster. »⁴⁰

³⁹ Lutte armée progressiste et panafricaniste de libération des régimes africains, influencée par Julius Nyerere.

⁴⁰ Opening statement of President Mkapa, 8th Great Lakes summit on Burundi, Arusha, 1 December 1999.

Pour le président ougandais, garder le contrôle du processus burundais est une manière d'asseoir l'autorité de la région et sa propre stature après la mort de Nyerere. Il le dit sans ambages dans son discours au sommet de décembre : « Finally let me stress the fact that this is a regional initiative that is of crucial significance to the future of the region. If we can pull it through, we shall increase confidence in ourselves to solve our own problems without the help of outsiders ».⁴¹ Pour faire fonctionner cette coopération ougando-tanzanienne, Museveni, toujours accusé de vouloir construire un « empire hima », doit soutenir la Tanzanie dans ses efforts de médiation et la rassurer de sa neutralité vis-à-vis des Tutsi du Burundi. Il a par exemple convenu un sommet entre le président Mkapa et le président Buyoya en janvier 2000 pour tenter d'améliorer les relations entre la Tanzanie et le Burundi. Il a également convoqué le président Buyoya à Kampala le 10 mars 2000 pour discuter de l'évolution des négociations et particulièrement de la réforme de l'armée et de la transition. Surtout, il a récemment donné un gage de son impartialité à la Tanzanie en bloquant des armes destinées au Burundi en transit en Ouganda. Ce chargement d'armes, commandée à la Chine sous Buyoya I, avait été bloqué à Dar es Salaam pendant plusieurs mois avant d'être renvoyé vers la Chine. Après avoir commandé de nouvelles armes en Chine, Buyoya s'était assuré auprès de Museveni au sommet d'Alger en juillet 1999 que le chargement pourrait passer par Mombasa au Kenya et par l'Ouganda. Or une fois le chargement arrivé à la frontière kenyo-ougandaise, l'information est parvenue aux Tanzaniens qui ont exigé qu'il soit bloqué⁴².

En réalité, il est important pour Museveni de surveiller les relations entre le Rwanda et le Burundi, qu'il interprète comme un rapprochement. Depuis les tensions entre les deux Rassemblement Congolais pour la Démocratie (RCD)⁴³ et la bataille de Kisangani entre l'APR et l'UPDF⁴⁴ en août 1998, Museveni surveille de près les alliances du Rwanda, qu'il soupçonne d'utiliser l'arsenal burundais depuis qu'il a retiré l'équipement lourd ougandais de Goma après le départ de Wamba dia Wamba pour Kisangani en mars 1999. On se souviendra que la presse ougandaise avait accusé les Burundais d'avoir pris part à la bataille de Kisangani aux côtés des Rwandais. De ce fait, Museveni a d'abord semblé un peu réticent à voir l'Afrique du Sud prendre un rôle plus actif sur le Burundi. En effet, sa perception du penchant pro-rwandais du gouvernement de Thabo Mbeki dans l'affaire du leadership du RCD⁴⁵ suscite la crainte de voir se composer un triangle Rwanda-Afrique du Sud-Burundi. Le Kenya redoute également la percée dans la région de la puissance économique sud-africaine, en quête de marchés et de débouchés pour leurs industries.

Pour le Rwanda, il est prioritaire d'avoir un Burundi allié et stable, avec un pouvoir ayant les mêmes objectifs sécuritaires régionaux. Alors que la guerre fait rage au Congo, un régime de coalition issu d'Arusha qui donnerait un pouvoir de contrôle aux Hutu constituerait un obstacle à la guerre contre les extrémistes hutu qui combattent avec Kabila. De plus, la mainmise ougando-tanzanienne sur le processus burundais inquiète le pouvoir de Kigali compte tenu des tensions avec l'Ouganda et la Tanzanie, soupçonnée d'avoir des sympathies pour l'opposition hutu burundaise voire

⁴¹ Statement by President Museveni, chairman, Regional Initiative on Burundi, at the opening of the 8th summit on Burundi on 1 December 1999.

⁴² *Burundi arms*, Levi Ochieng, East African, 4 décembre 1999.

⁴³ Le Rassemblement Congolais pour la Démocratie était depuis mai 1999 divisé entre une faction, le RCD-Goma soutenue par le Rwanda et une faction, le RCD-Kisangani soutenue par l'Ouganda. Cette division a retardé la signature de l'accord de Lusaka.

⁴⁴ L'"Armée Patriotique Rwandaise" et "Uganda People Defence Forces" ont eu de violents affrontements faisant plus de 600 morts à Kisangani en août 1998, résultat de divergences de stratégie et de compétition militaire entre quelques officiers de part et d'autre.

⁴⁵ On se rappellera que Thabo Mbeki a convoqué plusieurs réunions avec l'Ouganda et le Rwanda et envoyé son ministre Nkosana Zuma à Kisangani pour tenter de résoudre la crise de leadership au sein des RCD et de faire signer l'accord de Lusaka à tous les rebelles.

rwandaise. Pour ces raisons, le Rwanda a appuyé l'implication de l'Afrique du Sud comme contrepoids à la région, sachant parfaitement que l'issue des négociations burundaises constituera un précédent. Le Rwanda (qui n'a pas non plus hésité à manifester son mécontentement face aux reports successifs de son admission au sein du nouvel ensemble Est-Africain⁴⁶) n'a envoyé que son premier ministre au sommet des chefs d'Etat le 1er décembre, révélant par là sa méfiance manifeste pour l'initiative régionale sur le Burundi.

La veille et le matin même du sommet du 1er décembre, les présidents invités se sont plaints du fait que Museveni, censé consulter ses homologues en tant que président de l'initiative régionale, ne les aient pas informés que Mandela était candidat pour la médiation burundaise. En réalité l'homme que voulaient promouvoir l'Ouganda et la Tanzanie était Ketumile Masire, l'ancien président du Botswana. La formule trouvée pour continuer à associer les tanzaniens au processus était de lui adjoindre Joseph Warioba, ancien premier ministre de la Tanzanie et membre de l'équipe de la médiation Nyerere. Mandela avait été aussi approché pour le dialogue national en RDC, prévu par les accords de Lusaka. Or Kabila ayant refusé cette proposition dix jours avant le sommet sur le Burundi, il y avait de grandes chances que Masire soit l'unique candidat pour la RDC à être proposé par l'Organisation de l'Unité Africaine (O.U.A). Il restait à nommer soit Joseph Warioba, soit Nelson Mandela pour le Burundi.

11 Les intérêts de l'Afrique du Sud

Le gouvernement sud-africain a poussé Mandela à accepter cette médiation. La présence au sommet du 1er décembre et du 22 février 2000 de Thabo Mbeki en personne en est une indication. A travers le cas du Burundi, le gouvernement cherche à promouvoir la diplomatie sud-africaine. La *renaissance africaine* est une priorité de sa politique étrangère. Il l'a définie en ces termes : « As a movement we will also do whatever we can to contribute to the termination of other violent conflicts that are taking place on our continent, fully cognisant of the importance of saving African lives and the creation of conditions of stability, without which no development is possible »⁴⁷. A peine rentré en Afrique du Sud, Thabo Mbeki a déclaré que la désignation de Mandela était une indication de la confiance de l'Afrique du Sud dans sa capacité à aider au règlement des conflits régionaux et que son gouvernement « ferait tout » pour aider Mandela et qu'il avait déjà assigné plusieurs de ses hauts cadres au processus burundais⁴⁸.

Le grand point d'interrogation est la manière dont le partenariat entre l'Afrique du Sud et la Tanzanie va fonctionner, compte tenu de la dynamique régionale mentionnée ci-dessus. Les deux pays ont tout à gagner d'une collaboration fructueuse. A travers le combat de Nyerere contre l'apartheid, ils ont déjà un lien historique très fort et la percée économique sud-africaine en Tanzanie renforce leur interdépendance. De plus Thabo Mbeki a annoncé son intention de construire une relation économique et politique forte avec la Tanzanie. Un analyste sud-africain cité par Reuters explique : « Thabo Mbeki has evolved a strategy that involves working with countries such as Nigeria in West Africa and Tanzania in East Africa ». ⁴⁹

⁴⁶ La Communauté est-africaine comprend le Kenya, l'Ouganda et la Tanzanie. Le Rwanda a fait une demande formelle d'adhésion.

⁴⁷ Statement of the National Executive Committee of the ANC on the 87th Anniversary of the ANC, 8 janvier 1999.

⁴⁸ IRIN, 3 décembre 1999.

⁴⁹ Hermann Hanekom, cité par Reuters, 23 novembre 1999.

Son rôle au Burundi donnera au gouvernement sud-africain une porte d'entrée dans le conflit congolais. Déjà impliquée dans les efforts diplomatiques pour convaincre les deux branches du RCD de signer l'accord de Lusaka, l'Afrique du Sud a démontré qu'elle avait une certaine influence sur le Rwanda. Conscient que la relation minorité/majorité au Rwanda et au Burundi est un élément essentiel de la déstabilisation des Grands Lacs, le gouvernement de Thabo Mbeki compte utiliser cette influence à moyen terme pour stabiliser les deux régimes politiques et en faire des partenaires économiques en Afrique centrale.

L'implication de l'Afrique du Sud n'a d'abord pas rassuré l'opposition hutu en général et a surtout rencontré la résistance du CNDD, qui a fait savoir avant et après le sommet de décembre que l'Afrique du Sud n'était pas neutre, dénonçant la vente d'armes au Burundi et au Rwanda et la prise de contacts entre le gouvernement burundais et la dissidence FDD sur son territoire. L'Union pour la Libération Nationale (Ulina⁵⁰) a également manifesté son désaccord. Aucun des trois leaders de la rébellion n'était présent au sommet pour montrer leur désapprobation. En réalité, il est vital pour le CNDD de continuer à impliquer la Tanzanie qui comprend son objectif prioritaire de retourner au règne de la majorité et qui a les moyens de coercition nécessaires pour l'imposer. Si l'objectif du nouveau médiateur est seulement de faire la paix au Burundi, il y a un risque d'aboutir à un accord qui ne consacre par nécessairement le retour immédiat aux résultats des élections de 1993⁵¹. Ironiquement, malgré l'insistance du gouvernement à voir en Mandela le meilleur médiateur, certains Tutsi craignaient au contraire que Mandela ne voit le problème burundais à travers le prisme sud-africain et ne veuille appliquer le modèle de la majorité au Burundi.

12 Les intérêts du gouvernement burundais

La nomination de Mandela a d'abord été une victoire pour le gouvernement burundais dont la diplomatie s'est tournée vers cet objectif dès la mort de Nyerere. Des délégations burundaises ont entrepris un tour de lobbying dans la région et en Europe visant à demander Mandela comme nouveau médiateur «un point c'est tout»⁵².

Les contacts entre les deux pays datent de la période de l'embargo régional, pendant laquelle une partie des exportations et importations est passée par l'Afrique du Sud, souvent via le lac Tanganyika et le port de Mpulungu en Zambie. Le premier contact entre Buyoya et Thabo Mbeki eut lieu lors de l'investiture de Thabo Mbeki en juin 1999 et a été suivi d'une visite de Buyoya en Afrique du Sud en septembre. Depuis, il y a eu plusieurs échanges de délégations entre les deux pays.

En impliquant l'Afrique du Sud, les intentions du gouvernement burundais étaient multiples: avant tout il s'agissait de faire contrepoids à la région. D'abord parce la médiation régionale était perçue comme hostile à ses intérêts et qu'il espérait une attitude plus attentive au sort de la minorité tutsi. Ensuite, les burundais, inquiets du débordement de la guerre du Congo vers le Burundi - et plus particulièrement du soutien de Kabila et du Zimbabwe aux FDD - et du soutien de la Tanzanie à la rébellion, comptaient sur l'Afrique du Sud pour faire pression sur le Zimbabwe en vue de cesser de soutenir les FDD et sur la Tanzanie pour qu'elle contrôle mieux son territoire ou ses frontières communes avec le Burundi. Une des inquiétudes du gouvernement était que la Tanzanie expulse les réfugiés burundais de la région de Kigoma (aux environs de 300 000), qui serviraient de couverture à l'infiltration des

⁵⁰ Coalition de certains mouvements rebelles, basée au Canada et au Kenya.

⁵¹ "Burundi mediator: is it the person or the method?", *The Guardian*, Tanzanie, 19 novembre 1999.

⁵² Interview d'Augustin Nzojibwami, président de Convergence (voir infra).

provinces du sud du Burundi par les FDD, donnant à la rébellion la possibilité d'occuper un territoire. Le rôle régional et le pouvoir de coercition de l'Afrique du Sud serait donc la garantie contre ce type de stratégie ; comme l'a exprimé un représentant du gouvernement « pour nous la garantie de l'accord est que la Tanzanie se tienne tranquille »⁵³. Avec la mort de Nyerere, le régime burundais perdait en effet la garantie de la modération de la Tanzanie. Nyerere avait voulu donner une chance aux négociations et avait modéré la volonté de certains lobbies pro-hutu dans l'armée, au Parlement ou chez les hommes d'affaires, d'opter pour une solution violente au Burundi, en soutenant massivement la rébellion burundaise. Les partisans de l'intervention au Burundi, sur le modèle de l'intervention tanzanienne en Ouganda au début des années 80, existent toujours, et certaines hautes personnalités comme Jakwaya Kikwete, le ministre des Affaires étrangères, John Malecela, le président du CCM, parti au pouvoir depuis 30 ans ou le chef d'état major tanzanien sont connus pour leur ligne dure vis-à-vis du régime Buyoya. Cette position est accentuée par le fait que les réfugiés continuent à affluer vers la Tanzanie. On ne peut en effet exclure que des incidents sur la frontière ne fassent dégénérer en conflit une tension déjà vive entre les deux pays.

L'Afrique du Sud a aussi la capacité d'aider économiquement le Burundi. Les entreprises sud-africaines ont déjà une énorme part de marché en Ouganda, au Rwanda et en Tanzanie. Créer un lien entre le Burundi et l'Afrique du Sud à travers les négociations interburundaises est un premier pas vers l'ouverture des marchés burundais aux produits sud-africains, ce qui permettrait au Burundi de se rendre plus indépendants de la coopération internationale à l'avenir. La visite du Ministre des Affaires étrangères Nkosazana Zuma au Burundi début mars était en partie liée à l'établissement d'une coopération bilatérale entre l'Afrique du Sud et le Burundi.⁵⁴

13 L'approche Mandela : un accord en juin ?

L'implication de Nelson Mandela dans le processus d'Arusha a insufflé une nouvelle dynamique aux négociations interburundaises. Sa première priorité est de terminer ce processus de paix, déjà trop long, le plus rapidement possible. Il parle d'un accord avant juin 2000. Mandela et son équipe réfléchissent déjà à des mesures de poursuite judiciaire et de disqualification des non-participants et à la mise en place de garanties d'application de l'accord. Cette pression rend le coût de l'exclusion du processus beaucoup plus élevé et fait planer la menace sur chaque participant d'être identifié comme responsable de l'échec et d'être le grand perdant du processus.

Pour atteindre cet objectif, le médiateur a décidé d'un changement de méthodologie: il a proposé de terminer le travail en commission et de travailler directement sur un draft d'accord, qui a été distribué le 27 mars 2000 lors de la réunion des chefs de délégation. Il a prévenu tous les participants qu'ils avaient trois semaines pour faire des amendements et des recommandations. Mais il les a également prévenus que « some of these amendments and comments will be included in the proposals on merit, but there are many that will not be accepted ».⁵⁵

La première caractéristique de l'approche Mandela est d'avoir internationalisé le problème burundais. En invitant deux fois tous les chefs d'Etat de la région et les grandes puissances (le président Bill Clinton et les Ministres français Charles Josselin, anglais Peter Hain et belge Louis Michel), il augmente considérablement la visibilité du processus d'Arusha. Par là, il expose les responsabilités de la communauté internationale et les invite à parler d'une seule voix. Il a d'ailleurs commencé sa

⁵³ Interview avec un membre du gouvernement, 1er Décembre 1999.

⁵⁴ "Burundi explores bilateral ties with South Africa", PANA, 3 mars 2000.

⁵⁵ Discours de Nelson Mandela, consultation du 27 mars 2000, Arusha.

médiation au Burundi par un voyage à New York et un discours au Conseil de sécurité où il a rappelé : « The failure of those responsible to provide conditions of security and social development to the people of Burundi does not represent some errant occurrence on the periphery. This hits at the heart of our common human obligation »⁵⁶. Son entretien avec Bill Clinton par l'intermédiaire d'une vidéoconférence en février a montré à tous que sa médiation avait l'entier soutien des Etats-Unis : « America cares about the peace process (...) I call on the rebels to stop hostilities. (...) This will be a long and difficult journey, but I am with you »⁵⁷. Un autre sommet a eu lieu le 27 mars avec le président nigérian Obasanjo et un représentant du président libyen Kaddafi. En créant une unanimité internationale autour du processus, il empêche aussi les burundais de dresser certains acteurs internationaux contre d'autres.

L'implication des donateurs et l'utilisation simultanée de la politique de la carotte et du bâton représente un changement majeur par rapport à l'isolement du Burundi dû aux sanctions et à la suspension de la coopération depuis 1996 : « The US will help create economic conditions for the agreement to work »⁵⁸. « La Belgique est déterminée à plaider le dossier du Burundi au sein de l'Union européenne si les camps de regroupés sont démantelés (...), à donner une assistance judiciaire et économique dans la démobilisation et la réintégration des combattants (...) »⁵⁹. « La France est prête à aider le Burundi à sortir de l'asphyxie économique (...) et particulièrement dans le domaine de la réconciliation, de la réintégration des rebelles, du changement des institutions, du système électoral. (...) La France participera quand le médiateur le souhaitera à la Commission sur les garanties d'application de l'accord. »⁶⁰ « The UK will be ready to support Burundi when there is peace »⁶¹.

La communauté internationale soutient en effet Mandela et semble vouloir absolument un succès du processus au Burundi. Depuis la mort de Nyerere, on observe un changement de discours au niveau international vis-à-vis du Burundi. Les Américains qui bloquaient le prêt d'urgence de la Banque Mondiale ont poussé pour l'organisation d'une réunion du Conseil de sécurité qui a adopté une résolution appelant à la reprise de la coopération en novembre 1999⁶². Ils ont également poussé à l'implication de l'Afrique du Sud, donnant une chance à la diplomatie sud-africaine de faire ses preuves sur le Burundi, gardant en tête un rôle possible au Congo. Pour la diplomatie internationale, les accords au Burundi devaient être complémentaires des accords de Lusaka et constituer un modèle pour la région. Bien que les accords de Lusaka ne soient pas appliqués, la communauté internationale continue à insister sur une conclusion rapide d'Arusha. Comme l'a dit récemment le président mozambicain Joachim Chissano : « dans les Grands Lacs, tout est lié, mais on ne peut pas attendre qu'il y ait des accords simultanés dans tous les pays de la région. Il faut continuer le processus ».⁶³ Cette approche se focalise cependant plus sur le processus lui-même que sur son issue ou son application et procède d'une logique à l'envers. On peut douter que le petit Burundi réussisse seul le pari de la paix dans une région, où tous les conflits internes se sont exportés en RDC.

⁵⁶ Discours de Nelson Mandela, au Conseil de sécurité, 19 janvier 2000, New York.

⁵⁷ Message de Bill Clinton, Arusha, 22 février 2000.

⁵⁸ Idem.

⁵⁹ Message de Louis Michel, Ministre des Affaires étrangères belge, 22 février 2000.

⁶⁰ Message du président Chirac, lu par le Ministre de la Coopération Charles Josselin, 22 février 2000.

⁶¹ Message de Peter Hain, Ministre de la Coopération de la Grande Bretagne, 22 février 2000.

⁶² Résolution du Conseil de sécurité 1286.

⁶³ AFP, 17 mars 2000.

La deuxième caractéristique de son approche est d'exercer une pression continue sur les acteurs politiques. Mandela a pris ses premiers contacts avec les Burundais en incitant sa classe politique à assumer leurs responsabilités. Il a déclaré devant les chefs d'Etat de la région : « There is a wide-spelled assumption that the problem of Burundi is the absence of leaders who are incapable of bringing peace. But innocent civilians are being slaughtered now. There is a serious obligation for each and every leader here to recognize the importance of compromise (...). By delaying the conclusion of an agreement, you suggest that you don't care about people dying inside Burundi »⁶⁴ Il mentionne aussi le manque de fonds comme une limite au processus : « If you have no sense of urgency, why should we ask for more money ? »⁶⁵ Il insiste particulièrement sur le rôle du président actuel, du président de l'Assemblée et des anciens présidents Bagaza et Ntibantunganya : « I expect them to lead the compromised proposal ». Il a également insisté sur les responsabilités des neuf chefs de parti en exil en les prévenant que trop d'intransigeance de leur part ferait croire à la population de l'intérieur qu'ils ne connaissent plus leur pays. Parmi les autres thèmes récurrents dans ses discours et ceux des chefs d'Etat de la région, le démantèlement des camps de regroupement, « not fit for any human beings to live in », la libération des prisonniers politiques, « a situation that is totally unacceptable, especially to a person like myself who has spent 27 years in jail »⁶⁶ et la levée de la censure sur la presse.

L'ancien président sud-africain a surpris tout le monde en février en étant d'une extrême fermeté vis-à-vis de la question ethnique et surtout la domination de la minorité tutsi. Il a expliqué à plusieurs délégations que l'apartheid, noir ou blanc, était à combattre. Il a adopté une style très direct avec tous les participants, ce qui a été un véritable choc culturel pour les Burundais habitués au demi-mot et à l'allusion. Cette méthode rappelle celle qu'il a employée dans ses négociations avec l'ancien président sud-africain blanc Frédéric De Klerk. En parlant des Tutsi, il a dit à plusieurs reprises : « as long as the minority dominates politically, economically and militarily, there can't be no peace. (..) You are discrediting yourself if you deny the obvious. (...) Mais il a également déclaré aux participants : « you must accomodate the majority but if the minority feels the agreement will threaten their existence, they will not cooperate ». Parlant des rebelles, il dit « they are too weak to tackle military installations. They take their anger against the civilians. They cannot be said to be freedom fighters, they are barbarians, terrorists ».

La pression est particulièrement forte sur le président Buyoya, à qui Mandela a conseillé de quitter le pouvoir. Lors du sommet de février, Mandela a fait référence aux présidents qui ont quitté le pouvoir au faite de leur gloire, lui-même, Ketumile Masire et Julius Nyerere. Lors du sommet de mars, ce message a été relayé par le président nigérian Obasanjo : « pour le dire clairement, aussi longtemps que des militaires sont au pouvoir, la société perd l'habitude vitale de penser avec créativité et démocratiquement et celle de résoudre ses problèmes dans le même esprit. Puis vient le jour où les militaires doivent quitter le pouvoir, car invariablement ils doivent le faire et la société doit recommencer à zéro pour s'imprégner de la démocratie »⁶⁷. Cette pression vise deux objectifs : premièrement elle oblige le président Buyoya à venir lui-même à Arusha et à défendre sa position (en d'autres mots, à faire campagne ou à négocier son maintien). Jusqu'à présent, l'attitude du président a en effet toujours été d'être en retrait du processus et de « laisser les Burundais négocier, y compris sur celui qui doit diriger la transition »⁶⁸. Deuxièmement, la

⁶⁴ Discours de Mandela, sommet du 21 février 2000, Arusha.

⁶⁵ Assemblée plénière, Arusha, 22 février 2000.

⁶⁶ Discours de Mandela, Arusha, 27 mars 2000.

⁶⁷ Discours du président Obasanjo, Arusha, 27 mars 2000.

⁶⁸ Conférence de presse du président Buyoya, Arusha, 22 février 2000.

stratégie de Mandela est de provoquer un débat public sur les autres candidats éventuels de la transition et de montrer ainsi que ce débat s'inscrit dans l'intérêt du pays et non pas seulement dans celui des élites. Quelque que soit le candidat pour la transition, ce qui compte pour Mandela est d'obtenir un consensus des négociateurs.

L'approche très directe du président sud-africain a provoqué un débat positif mais aussi suscité des craintes : certains disent que d'un côté il était temps de détruire les mythes et les tabous ethniques, qu'il était nécessaire de voir si les participants étaient sérieux et qu'il sera probablement impossible d'obtenir un accord sans pression. D'autres soulignent que sous une telle pression internationale et devant l'insistance du médiateur de terminer rapidement le processus, aucun participant ne prendra le risque de ne pas signer l'accord de paix, mais que beaucoup de questions restent en suspens. D'abord, les Burundais perçoivent que la Facilitation met l'accent sur un succès rapide du processus au détriment du contenu des compromis obtenus. Aucune des grandes questions n'a été réglée : l'amnistie, l'intégration des rebelles dans l'armée et la transition. Les commissions II et III n'ont pas terminé leur travail et les rebelles n'ont pas encore participé au débat ni donné leurs recommandations. Ensuite, il semble qu'il y ait un malentendu entre la Facilitation et les Burundais sur le projet d'accord distribué par la Facilitation en mars 2000. Le document distribué n'est vraisemblablement pas la « proposition de compromis » que Mandela a annoncée dans son discours et sur laquelle il a demandé aux délégations de travailler, mais plutôt une synthèse des débats dans chaque commission. Or les Burundais, qui sont censés rendre leurs commentaires sous peu, ne semblent pas être prévenus qu'il ne s'agit que d'une synthèse des débats et non du document final, qui est encore en préparation. Ce malentendu vient en partie du fait que le médiateur, très pris dans son emploi du temps, n'est à Arusha que pour l'ouverture des sessions mais pas pour la poursuite des travaux qui est sous la responsabilité de la Facilitation, en qui la plupart des partis à dominante tutsi n'a aucune confiance. Chaque parole de Mandela un peu trop directe est d'ailleurs mise sur le compte de « mauvais briefings » de la Facilitation tanzanienne par les mêmes partis. En mars, Mandela tenait à ce que les Burundais signent une déclaration sur les progrès accomplis et s'assurant de la participation des groupe armés, mais certains Burundais prétendent que la Facilitation s'y est opposée. La controverse sur la visite de Mandela au Burundi est un autre exemple de tension. Après avoir annoncé que sa première priorité était d'aller au Burundi en décembre, Mandela a dû retirer sa promesse suite à la pression de plusieurs partis, qui ont estimé qu'une visite « légitimerait » le gouvernement en place. Finalement Mandela a promis d'aller au Burundi pour discuter avec les militaires burundais qui lui avaient rendu visite en Afrique du sud, ce que le gouvernement considère comme insuffisant. Il soutient que Mandela doit écouter et parler à tous les Burundais qui seront les garants ultimes de l'application du processus. Enfin, la volonté de Mandela de créer un débat public sur le futur dirigeant de la transition risque de donner l'impression à Buyoya ou à ses soutiens que l'on cherche à créer un consensus contre lui et contre les Tutsi, qu'il va perdre la face, et par conséquent de mener à un autre blocage du processus. Critiquer les Tutsi alors que ce sont eux qui ont tout à céder a eu des effets contre-productifs : Cette position sur la minorité tutsi a mis le gouvernement, qui avait lui-même plaidé pour que Mandela accepte la médiation, dans un grand embarras vis à vis de sa base politique. Le président Buyoya a lui-même été obligé de dire que le facilitateur semblait avoir « une vue simpliste du problème burundais »⁶⁹. Dix jours plus tard, Mandela a annoncé d'Abuja qu'il n'était pas sûr de voir la fin du processus au Burundi et qu'il aurait peut être à passer la main à quelqu'un de plus jeune.⁷⁰ Cette annonce peut également être interprétée comme une manière de faire pression sur les acteurs des négociations.

⁶⁹ "Buyoya unhappy with Mandela's grasp of issues", IRIN, 23 février 2000.

⁷⁰ "Mandela casts doubt on Burundi peace process", PANA, 5 mars 2000.

La troisième caractéristique de l'approche Mandela est l'inclusion des factions armées. Le grand succès du processus jusqu'à maintenant est en effet d'avoir réussi à faire accepter au chef des FDD dissidentes, Jean Bosco Ndayikengurikiye, et des FNL, Cossan Kabura de participer au processus. La rencontre entre Mandela et le leader des FDD a eu lieu le 20 mars et a abouti à une déclaration de principe de la part de ce dernier sur la volonté des FDD de participer aux négociations d'Arusha mais à des conditions « préalables » et indiscutables ». Il a demandé la libération des Hutu des camps de regroupement de « type nazi » et la libération des prisonniers politiques.⁷¹ « Nothing can happen as long as the regrouped people are not released and allowed to return home. Nothing is possible as long as people who voted in favour of democracy are in jails. We shall go to Arusha when those things have been done ».⁷² Une rencontre a également eu lieu entre Mandela et Cossan Kabura quelques jours plus tard.

Dès janvier, Mandela avait signifié clairement à Nyangoma au cours de la session de janvier que la faction dissidente des FDD devait être associée au processus. Les sud-africains avaient tenté de rencontrer le leader des FDD et des FNL avant le sommet d'Arusha de février mais sans succès. La délégation des FNL a été empêchée de voyager par les autorités tanzaniennes car elle n'avait pas de documents officiels (passeports et invitation officielle pour l'Afrique du Sud) ; la délégation des FDD, quant à elle, a prétendu avoir un problème de transport. Un avion leur a alors été envoyé d'Afrique du Sud mais ils ne se sont pas présentés à l'aéroport. Certains Burundais ont alors souligné que traiter les rebelles de « terroristes » et de « barbares » n'était pas la meilleure façon pour Mandela les faire venir négocier à Arusha.

La venue des FDD est probablement en partie due à la diplomatie de Thabo Mbeki, qui est allé au Zimbabwe mi-mars, qui a envoyé ses ministres de la Défense et des Affaires étrangères à Lumumbashi quelques jours plus tard et qui doit rencontrer Kabila. Le défi de faire participer les FDD aux négociations est en effet plus difficile qu'il n'y paraît. Les FDD sont de fait devenues un problème régional et sont otages de Kabila et de ses alliés qui les arment et les utilisent dans le cadre de la guerre du Congo. Il y a peu de chances que Kabila laisse les FDD quitter définitivement son dispositif de défense, alors que la guerre reprend contre le Rwanda, le Burundi et l'Ouganda ; et jusqu'à récemment, les FDD attendaient l'issue de la guerre du Congo et des accords de Lusaka pour s'engager à Arusha. Si les accords de Lusaka ne sont pas appliqués, elles échappent au désarmement des forces négatives et tiennent en otage le processus burundais. La question est de savoir si Mandela sera capable de les convaincre des bénéfices immédiats d'Arusha et de les convaincre d'abandonner cette guerre qui n'est pas la leur. Or Mandela n'a pas d'influence sur Kabila : on se rappellera de sa médiation ratée entre Kabila et Mobutu lors de la première guerre du Congo. Il a également peu d'influence sur Mugabe, qui le voit comme son grand rival.

Face à ce problème, l'idée de signer l'accord d'Arusha sans les FDD, de les faire adhérer plus tard ou de les neutraliser par une coalition régionale en les faisant tomber sous le coup de Lusaka a resurgi. Cette idée a été défendue par Nyerere et Museveni⁷³. Elle a séduit certains acteurs internationaux et régionaux. Le gouvernement du Burundi s'oppose toutefois à la marginalisation des acteurs de la violence et s'inquiète du fait qu'on risque d'avoir une partie des factions armées dans l'accord et une autre qui reste à l'extérieur. En les « dépolitisant » et en faisant des

⁷¹ AFP, Johannesburg, 20 mars 2000.

⁷² Interview sur BBC-Kirundi, cité par IRIN, 21 mars 2000.

⁷³ Entretien entre Buyoya et Museveni à Kampala, 10 mars 2000.

parias, il y a toutes les chances de créer une situation insolvable, similaire à celle des Interahamwe rwandais.

L'entrée des rebelles à ce stade du processus, bien qu'elle soit nécessaire, risque de compliquer le processus pour deux raisons. La première est la compétition possible entre les politiciens de l'opposition hutu et les rebelles armés qui revendiquent d'être les interlocuteurs du pouvoir sur la question de l'armée. L'armée est la partie la plus difficile des négociations car elle constitue l'élément clé du pouvoir. C'est pourquoi l'intégration des rebelles est au cœur des revendications hutu et de la résistance tutsi. Pour le FRODEBU, il s'agit de mettre l'autorité militaire au service de l'autorité civile et d'éviter l'interférence de l'armée dans la politique. Pour pouvoir gouverner effectivement et protéger leur pouvoir, ils réclament que l'armée soit le reflet des différentes composantes de la société burundaise. Mais le FRODEBU veut soumettre cette négociation sur l'intégration des rebelles à un accord politique global, ne laissant aux rebelles qu'une possibilité d'association au niveau « technique ». En réalité, le FRODEBU craint de se voir voler la vedette par ceux qui ont le pouvoir d'arrêter la guerre et de voir remettre en question les acquis de ces derniers 22 mois. Or les militaires et civils des FDD risquent de vouloir négocier cette intégration selon leurs propres intérêts et en posant leurs propres conditions.

Le gouvernement propose une « intégration sociale et professionnelle ouverte, y compris à l'armée » pour les rebelles. En fait, le régime joue plusieurs cartes à la fois. Il a d'abord insisté sur l'inclusion de la rébellion dans les négociations, avec plusieurs idées en tête : d'abord identifier la rébellion, ses chefs et ses structures, avant d'élaborer un plan précis d'intégration ; ensuite établir un contact privilégié avec ces groupes armés pour isoler les partis politiques ; enfin nourrir la compétition entre le FRODEBU et les factions rebelles, et entre les factions rebelles elles-mêmes. De plus, même si un cessez-le-feu est atteint, il est probable que le gouvernement, le moment venu, insistera sur les missions de l'armée de « protection des populations » et de la sécurité du territoire. On se rappellera que, lors de la signature du cessez-le-feu le 21 juin 1998, le chef de délégation du gouvernement avait émis des réserves, expliquant que « l'armée nationale n'était pas une partie au conflit » et « qu'elle devait continuer à maintenir l'ordre ». Dans le même temps, le pouvoir militaire joue la carte de disqualification de l'ennemi. On entend souvent poser la question chez les militaires : la fusion, d'accord mais avec qui ? A la dernière consultation de Dar es Salaam, l'UPRONA a pris une position qui a fait régresser le débat. Dans le document présenté à la Commission III, le parti explique que dans la future composition de l'armée, « il faut tenir compte de l'élément génocide »⁷⁴. Dans sa conception, il faudrait démobiliser et désarmer les rebelles d'abord et recruter ensuite ceux qui ont un casier judiciaire vierge. En d'autres termes, l'armée posera les conditions du vainqueur aux rebelles. Cette position s'appuie sur l'accord de Lusaka qui qualifie les FDD de « forces négatives » à désarmer et sur les preuves de la collaboration entre FDD et ex-FAR « génocidaires ». Il est aussi à prévoir que lorsque la discussion sur l'intégration deviendra sérieuse, le problème de l'existence actuelle de plusieurs milliers de Hutu à l'armée (entre 30 et 35% selon les estimations) se posera. Ces derniers sont formés aux mêmes conditions que leurs collègues tutsi qui ne voudront pas céder leur place et leur gagne-pain aux rebelles. Si la proposition de Mandela d'une armée de 50% de Hutu (et non de rebelles) et de 50% de Tutsi⁷⁵ devait se matérialiser, ce problème surgira inévitablement.

⁷⁴ Document présenté par l'UPRONA pour la commission III à Dar es Salam en février 2000.

⁷⁵ Discours de Mandela, Arusha, 22 février 2000.

III. LES DEFIS AU PROCESSUS DE PAIX

A. La violence

La recrudescence de la violence au Burundi depuis le mois de juin et encore plus depuis le mois de septembre reflète une montée des enchères dans le processus de négociations. Cette violence peut être expliquée par plusieurs facteurs internes et régionaux :

14 Structure de la rébellion

La rébellion est une nébuleuse assez fluide : elle ne tient pas de front, ne contrôle pas de territoire de manière durable, c'est une guérilla mobile. Elle n'a pas non plus de direction unique et les chefs politiques ne peuvent pas prouver qu'ils représentent les chefs sur le terrain. Avec un pied à Dar es Salaam, un pied à Kigoma, un pied à Lumumbashi, un pied au Burundi, elle n'a pas de représentation unifiée.

La rébellion comprend: les FNL (Forces Nationales de Libération), bras armé du Palipehutu et scindées en deux factions depuis 1992 entre la branche Etienne Karatasi et la branche Cossan Kabura. Le CNDD-FDD est également divisé entre la branche Léonard Nyangoma et la branche Jean Bosco Ndayikengurukiye depuis mai 1998 ; il y a également le Frolina de Joseph Karumba. On peut souligner que presque tous les chefs de la rébellion viennent de Bururi. Ces différents mouvements opèrent à partir du Burundi, de la Tanzanie et de la RDC. L'Etat major des FNL-Karatasi est commandé par Thomas Bagwihigire ; des FNL-Cossan par Nestor Nizigama ; des FDD-Bosco par Prime Ngowenubusa et des FDD-Nyangoma par Antoine Mbawa.

Le Frolina a environ 1000 hommes et a ses bases dans les camps de réfugiés en Tanzanie depuis les années 80.

Environ au nombre de 1000, les FNL de Cossan sont composées de troupes d'élite, à majorité adventiste⁷⁶. Venant pour la plupart du Nord et Nord-Ouest du Burundi, ils sont du Palipehutu et se glorifient d'être les premiers combattants de la lutte armée hutu burundaise. Les FNL combattent plutôt dans Bujumbura rural, dans le Nord du Burundi et en RDC. Les FNL incluent beaucoup d'anciens réfugiés burundais au Rwanda, entraînés par les ex-FAR sous le régime Habyarimana et quelques ex-FAR rwandais. On parle d'un groupe d'instructeurs ex-FAR formés par le GIGN français au Rwanda avant 1994 et qui aurait eu pour mission d'entraîner voire de commander des opérations récentes dans Bujumbura rural. Récemment le groupe a traversé des dissensions internes : entre ex-FAR et Burundais et entre commandants Burundais des FNL. Les FNL de Karatasi sont environs 450 et collaborent aussi avec les Mai Mai à l'est du Congo.

Aujourd'hui les FDD, deux branches confondues, sont environ 16 000. Elles combattent plutôt au sud du Burundi à Makamba et Bururi. La partie des FDD dissidente commandée par Jean Bosco opère dans le dispositif congolais/zimbabwéen sur les rives du lac Tanganyika et au Kivu.

Peu après les événements de Kamenge en 1994 et la formation du CNDD, les FNL sont entrés en compétition avec les FDD. Formées au départ par des commandants FNL, les FDD les ont vite surpassés avec leurs moyens. Cette compétition s'est illustrée dans les combats entre FNL et FDD à Cibitoke et Bubanza en 1997 et, récemment encore (juin 1999), lorsque les FNL ont accusé les FDD de voler la gloire

⁷⁶ Ils sont réputés ne pas boire d'alcool, ne pas fumer et prier régulièrement.

des combats contre l'armée burundaise à Bujumbura rural, Cibitoke, Bubanza et Ruyigi⁷⁷.

15 Guerre psychologique et montée des enchères

Depuis juin, une bonne partie des FDD combattant au Congo est rentrée au Burundi pour renforcer ses positions militaires et faire monter les enchères de la violence vis-à-vis du processus d'Arusha. Tous les mouvements rebelles burundais, FDD- Jean Bosco et FDD-Nyangoma, FNL-Karatasi et FNL-Cossan et Frolina ont lancé des opérations de recrutement récentes au Burundi et dans les camps de réfugiés en Tanzanie⁷⁸. L'utilisation du langage de la violence peut être interprétée d'abord comme une réponse au blocage des négociations vers juin-juillet par le gouvernement et une forme de pression ; mais le plus probable est qu'il s'agit d'une stratégie de positionnement vis-à-vis de l'accord dont l'échéance approche. Pour la rébellion, il faut prendre une position de force avant de négocier et par conséquent recruter un maximum de combattants avant de les faire intégrer à l'armée. Cette opportunité leur est donnée par la stratégie de Kabila de ramener la guerre vers l'Est du Congo. Il est certain que la rébellion sort renforcée de ses alliances militaires au Congo, bien qu'il soit difficile d'évaluer la quantité d'équipements qu'elle ait reçue. La guérilla a aussi été réentraînée et réorganisée par les Zimbabweens et les Anglais.

Depuis quelques mois, les mouvements d'infiltration en provenance de la Tanzanie ont d'abord provoqué des combats dans la province de Makamba (sud du Burundi) au deuxième semestre de l'année 1999, puis vers Rutana (sud-est) et Ruyigi (est). On parle d'une infiltration de plusieurs milliers de rebelles dans ces provinces. On observe depuis quelques semaines un mouvement général des bandes armées vers le centre du pays (Gitega), vers la forêt de la Kibira (Nord) et vers le Nord-Est (Cankuzo). Après un mois de calme suspect à Makamba, les combats viennent de reprendre avec une grande violence. Des mouvements fréquents ont été observés entre Kigoma vers la presqu'île d'Ubwari puis vers Rumonge au Burundi. Les rebelles pratiquent la politique de la terre brûlée à grande échelle, incendiant les maisons et forçant la population à se déplacer, voire la poussant à l'exode vers la Tanzanie.⁷⁹

On observe également un changement de tactique de la part de la rébellion vers une guerre psychologique ; les attaques de la capitale et des positions militaires en septembre visaient à créer une mentalité de siège chez les habitants de Bujumbura. Par exemple, ils avaient indiqué qu'au retour de Dar es Salaam et d'Arusha en septembre 1999, il y aurait deux semaines d'attaques sur Bujumbura.

On peut lier à cette stratégie l'assassinat de deux membres des Nations unies et de sept Burundais le 19 octobre 1999 à Muziye, Rutana, qui a conduit les Nations unies à décréter la phase 4 (dernière phase avant l'évacuation totale du personnel des Nations unies). Les responsabilités de cet assassinat ne sont encore clairement établies, en dépit des résultats d'enquête présentés par le gouvernement et accusant des rebelles venus de Tanzanie. Il est vrai qu'en juin le Palipehutu avait publié un communiqué signifiant aux étrangers de quitter le pays vu l'imminence de leur attaque sur Bujumbura⁸⁰. Mais certains continuent à y voir la main des militaires qui auraient pu utiliser cet assassinat pour discréditer la rébellion. Cet argument a des limites, dans la mesure où le gouvernement a été le premier à souffrir de la phase 4, qui a fait partir bon nombre d'ONG et geler de multiples projets, diminuant ainsi les ressources en devises et emplois pour le gouvernement et, par conséquent, sa

⁷⁷ Focus on armed groups, IRIN, 13 octobre 1999.

⁷⁸ Enquête ICG dans les camps de réfugiés à Kigoma en Tanzanie en mars 2000.

⁷⁹ Cette tactique a été mentionnée par un combattant FDD dès août 1998, interview ICG à Kigoma.

⁸⁰ Focus on armed groups, IRIN, 13 octobre 1999.

crédibilité vis-à-vis de ses partenaires internationaux et des burundais eux-mêmes. Témoin de la colère populaire un tract distribué au marché⁸¹ :

« L'ONU a perdu deux agents (...)

Ils ont été assassinés.

A qui la faute ?

Et les milliers d'autres morts, à qui la faute, on ne sait pas. (...)

Pour aider un peu plus ce pays qui ne sait plus à quel saint se vouer, l'ONU a décidé de ne plus les aider. »

Quelques soient les responsabilités, cet incident a conduit à l'organisation d'une réunion sur le droit humanitaire avec les représentants de la rébellion et de l'armée par le Centre Henri Dunant à Genève en du 2 au 4 février 2000. Cette réunion, présidée par Amadou Toumani Touré, ancien président du Mali, a permis de faire passer le message aux belligérants que l'aide internationale humanitaire était conditionnée au respect du droit et à la sécurité du personnel international. Cette initiative a en outre permis de faire prendre conscience des bénéfices de l'application d'un code de conduite minimal et indirectement du crédit que les acteurs burundais peuvent en tirer dans les négociations interburundaises.

16 La rébellion veut-elle négocier ?

Sous forte pression régionale et de tous les partis burundais, le chef des FDD a finalement rencontré Mandela mais il a posé des conditions préalables à sa participation aux négociations d'Arusha : le démantèlement des camps de regroupement et la libération des prisonniers politiques.

Ces conditions avaient déjà été posées par le passé lors de la dernière tentative de rencontre entre les FDD et le gouvernement en novembre 1999. Cette rencontre faisait suite à la demande des FDD de négocier avec le gouvernement du Burundi directement⁸². Toutefois cette rencontre avait échoué car les délégations envoyées par le chef des FDD n'avaient pas de mandat de négociations, ne formulaient pas clairement leurs demandes ou posaient des conditions impossibles (mise en place d'une nouvelle constitution, libération des 10 000 prisonniers politiques, retrait du gouvernement d'Arusha, démantèlement des camps de regroupement, arrestation des putschistes de 1993...)⁸³. Cette fois, on a nettement le sentiment que la position des FDD est plus flexible, d'abord parce que le nombre de conditions a été réduit ; ensuite car le chef des FDD a déclaré qu'un accord politique était la priorité et que les « réformes militaires viendraient plus tard »⁸⁴, ce qui est un changement de ton notable par rapport aux exigences habituelles de la rébellion de changer immédiatement la composition de l'armée « monoethnique putschiste ». Enfin, il est normal qu'il entre dans le processus en posant des conditions, compte tenu de son exclusion jusqu'à aujourd'hui.

⁸¹ Tract signé le Muzé, 19 octobre 1999.

⁸² « Considérant que les insistances exprimées à plusieurs reprises par notre mouvement CNDD-FDD en vue d'associer notre mouvement dans le processus de paix n'ont jamais été prises en compte par le médiateur Nyerere (...), notre mouvement porte à la connaissance de la communauté internationale d'un plan de sauvetage en deux points : l'organisation de négociations directes entre les deux belligérants- le gouvernement en place et son armée d'un côté et le CNDD-FDD de l'autre- en vue de régler la question des Forces de Défense et de sécurité et celle de la fin des hostilités ; une fois cette question réglée et la paix rétablie, déplacer les pourparlers à l'intérieur du Burundi », Prise de position du CNDD-FDD face au refus du médiateur Nyerere de l'associer au processus de paix, 9 juillet 1999.

⁸³ "Ethnic Accusations Threaten Talks", East and Central Africa journal, décembre 1999.

⁸⁴ Interview BBC Kirundi, cité par IRIN, 21 mars 2000.

Le major Buyoya, dans une conférence de presse le 22 février 2000 à Arusha a, volontairement ou involontairement, rencontré les souhaits du chef des FDD en disant : « on nous a fait beaucoup de critiques concernant le regroupement. Ces critiques nous les assumons et nous avons accepté de démanteler ces camps. Mais je peux vous assurer que si les rebelles viennent à la table de négociations, demain il n'y aura plus de camps ». Cette affirmation montre que l'armée n'acceptera de démanteler les camps qu'en échange d'un cessez-le-feu, mais elle prouve qu'il y a au moins un terrain de négociations qui s'ouvre.

Cette nouvelle de la participation des FDD au processus d'Arusha risque de créer des problèmes avec Nyangoma. Ce dernier a toujours dit qu'il laissait la porte ouverte à la réconciliation avec Bosco, tant que ce dernier réintégrait le CNDD, mais a menacé de quitter Arusha si Bosco y était associé indépendamment du CNDD et a toujours traité la faction de Bosco de « dissidence ». L'assassinat de son frère et de sa famille à Kasulu (Tanzanie) en février 2000, dont il rend responsable les gens des FDD « dissidentes », risque de compromettre la réconciliation des deux factions.

Les premières dissensions entre Nyangoma et Jean Bosco sont apparues après l'attaque de l'aéroport de Bujumbura le 1er janvier 1998. La rébellion avait alors décidé d'intensifier les attaques pour contraindre le gouvernement à capituler ou à négocier. Elle a chargé le directeur de cabinet de Nyangoma, un certain William, de chercher des sponsors, de collecter les fonds et d'acheter des armes à cet effet. Mais pendant plusieurs mois, aucun achat n'a été effectué. Bosco est allé trouver Nyangoma et William à Dar es Salaam, mais celui-ci n'a pu expliquer son échec. Nyangoma ayant refusé de le sanctionner, Bosco a pris le commandement du mouvement avec le soutien d'un comité de cadres (Prime, Rajabu, Laurent Ngurube et d'autres...) et mis William en prison. Nyangoma et le CNDD avaient alors déjà perdu deux soutiens majeurs: d'abord Mobutu, qui l'avait laissé opérer à partir du Congo, et les réseaux de financement zairois qui soutenaient ses activités entre 1994 et 1996. La première guerre du Congo en 1996-1997 a détruit les bases militaires de la rébellion à l'Est du Zaïre et dispersé le mouvement dans plusieurs pays : Zaïre, Zambie, Burundi, Tanzanie et Kenya. Mais après les opérations de l'AFDL, il restait quelques poches de FDD au Sud-Kivu, aidées par les Mai-Mai et armées par des armes récupérées à des militaires zairois en fuite. Pour les affaiblir et éviter que des bases ne se reforment à l'est du Congo, le Rwanda et le Burundi ont menacé de représailles les alliés locaux de ces mouvements. Vers le début 1998, ces soutiens ont effectivement cessé. De toute façon, Nyangoma n'était pas dans les bonnes grâces de Kabila: lorsque l'AFDL a commencé ses opérations en octobre 1996 au Kivu, Kabila avait approché Nyangoma pour lui demander de se tenir à l'écart, mais Nyangoma avait refusé et a combattu l'AFDL aux côtés des Forces Armées Zairoises (FAZ). Ses tentatives d'amadouer Kabila lors de la deuxième guerre du Congo ont échoué (il était en janvier 1999 à Kinshasa).

Au niveau politique, la tentative ratée de Nyangoma de prendre la place de Jean Minani à la tête du FRODEBU en 1997 a diminué sa crédibilité, le Congrès du parti ayant décidé de maintenir Minani. Ce plan, qui visait à une unification entre la branche politique du FRODEBU et la branche armée de la rébellion, était appuyé par la Tanzanie, qui soutenait la formation d'un bloc hutu contre le gouvernement du Burundi, alors sous sanctions. La Tanzanie avait promis un soutien à Nyangoma si les négociations n'aboutissaient pas. Mais les compétitions de leadership entre Nyangoma et Minani, renforcées par les divisions régionalistes dans le mouvement, rendaient difficiles cette stratégie. Il semble même que la Tanzanie ait considéré soutenir Jean Bosco au détriment de Nyangoma au cas où les négociations d'Arusha ne démarraient pas en juin 1998.

Depuis le début des négociations d'Arusha, Nyangoma a cherché à gagner du temps et à reconstituer son mouvement. Il est allé par exemple négocier un accord de coopération militaire avec le Zimbabwe, incluant la formation, la fourniture d'équipement et une assistance financière et diplomatique⁸⁵. Nostalgique du processus de Rome qui le consacrait comme seul interlocuteur de Buyoya en 1996-1997, il avait d'abord critiqué Arusha. Mais en prenant un rôle proéminent au sein du G7 et en se tenant à l'écart de la guerre du Congo, le rapport de force était en train de s'inverser en sa faveur. Dès la signature de l'accord de Lusaka, il a écrit au médiateur Frederick Chiluba⁸⁶ pour faire valoir que les FDD « légitimes » n'étaient pas à inscrire parmi les « forces négatives à désarmer » selon l'accord de Lusaka. Il a déjà réintégré progressivement les hommes que Bosco a mis en prison, comme Mbawa, son chef d'Etat major et tous les officiers et politiciens de Bururi. Si l'accord avait été signé sans les FDD dissidentes, il aurait eu une chance d'apparaître comme le gagnant des négociations et de récupérer les combattants de Bosco qui seraient en désaccord avec la politique attentiste de ce dernier vis-à-vis des négociations.

Depuis le départ de Nyangoma, les FDD dissidentes ont oscillé entre les différents soutiens promis, sans politique claire. Vers juillet 1998 (juste après le début des négociations à Arusha), Jean Bosco a été approché par des radicaux Tutsi anti-Buyoya dans le but de créer un mouvement militaire hutu-tutsi marginalisant Nyangoma et s'est vu offrir un séjour à Dar es Salaam à l'insu de ses propres officiers. Convaincu du plan qui lui promettait le soutien de l'Ouganda, Jean Bosco a éliminé ou emprisonné ceux qui s'opposaient à cette stratégie. Il a également chassé Nyangoma de sa maison à Dar es Salaam, qui s'est plaint aux autorités tanzaniennes. Celles-ci ont arrêté quelques uns des gardes du corps de Jean Bosco et chassé le chef des FDD de la Tanzanie. C'est ainsi que Jean Bosco s'est disqualifié vis-à-vis de la Tanzanie et de Nyerere. Peu de temps après, la guerre du Congo éclate et les FDD y partent immédiatement pour aider Kabila, dans le but de rééquiper et renforcer leur mouvement⁸⁷.

Les FDD sont traversées par des clivages qui risquent de poser problème pour leur participation à Arusha. Il existe comme dans la plupart des partis burundais un clivage régionaliste, que Bosco a essayé de combattre, mais en vain : les officiers du sud désertent maintenant et rejoignent Nyangoma ; mais il existait surtout une divergence de stratégie vis-à-vis de la guerre du Congo et des négociations d'Arusha entre les civils et les militaires au sein des FDD. Les politiciens du mouvement auraient aimé participer à Arusha depuis longtemps, car ils voyaient bien qu'ils risquent d'en être les grands perdants tandis que les militaires cherchent à gagner du temps, attendant de manière évidente l'issue de la guerre du Congo pour déterminer leur stratégie par rapport aux négociations. Maintenant que le principe de la participation des FDD est admis, les politiciens s'inquiètent encore plus d'être marginalisés. Si la rébellion est associée à Arusha pour négocier les questions strictement militaires, le cessez le feu et l'intégration des rebelles dans l'armée, quelle place est réservée aux politiciens ? Ce souci rend possible soit une compétition soit des alliances avec les politiciens du FRODEBU.

Les rebelles, FNL et FDD, particulièrement, s'étonnent d'être soudainement contactés tous azimuts, voire courtisés par tous les acteurs du processus. Ils estiment qu'ils ne leur doivent rien, compte tenu du fait que ces mêmes politiciens les ont rarement aidés dans leur lutte. Certains parmi eux ont conscience qu'il est nécessaire que la rébellion constitue un bloc uni, afin que ses divisions ne puissent être exploitées par

⁸⁵ "Hutu rebels seek arms from Zimbabwe", *The Zimbabwe Independent*, 10 décembre 1999. Focus on arms links to Burundi, Irin, 3 février 2000.

⁸⁶ Président de la Zambie et médiateur des accords de Lusaka sur le Congo.

⁸⁷ Interview ICG de combattants FDD à Kigoma, août 1998.

les acteurs des négociations aujourd'hui. A ce stade avancé des négociations, personne, y compris le FRODEBU, n'a intérêt à ce que la rébellion constitue un bloc fort et uni, qui dicte ses conditions aux acteurs politiques. Dans cette perspective, il semble qu'il y ait eu récemment des tentatives de coordination des états majors de la rébellion par rapport aux négociations : à Kigoma en novembre-décembre et à Lumumbashi en février. L'idée de ces réunions serait de mettre sur pied un comité de coordination, de s'exprimer sur les préalables d'un cessez-le-feu, sur l'avenir de la rébellion, les réformes réalisables à l'armée, mais aucune conclusion n'a été officiellement présentée.

17 La dimension régionale du conflit

Depuis les accords de Lusaka signés en juillet 1999, les FDD qui se battaient aux côtés de Kabila, sont massivement rentrés au Burundi et en Tanzanie. Des rapports de la presse locale, des témoignages de la population indiquent des nouvelles infiltrations à partir de la Tanzanie depuis août vers la province de Rutana. Il semble que Kabila ait demandé aux Zimbabweens et aux Angolais de continuer à soutenir les FDD dans le cadre de sa nouvelle stratégie post-Lusaka. Cette stratégie a un objectif : puisque les combats étaient prohibés par l'accord de cessez-le-feu en RDC, il fallait « ramener la guerre là d'où elle vient » selon les mots d'Abdoulaye Yérodi le ministre congolais des affaires étrangères, c'est-à-dire réexporter la violence vers l'Est du Congo, aux frontières du Rwanda, du Burundi et de l'Ouganda. A l'est du Congo, il s'agissait d'encourager les mouvements Maï Maï à se rebeller contre la présence de troupes étrangères au Kivu ; et au Rwanda, Burundi et Ouganda, de soutenir les rébellions contre les gouvernements en place. Cette stratégie vise la déstabilisation du Rwanda à travers le Burundi. Etant officiellement en guerre, affaibli économiquement, politiquement et diplomatiquement, le Burundi est plus facile à déstabiliser que le Rwanda. Pour Kabila, les bénéfices de ce déplacement de la guerre sont évidents. Il oblige l'armée burundaise à dégarnir le front sud sur le bord du lac Tanganyika-rive Congo, ce qui rend l'armée rwandaise plus isolée et plus vulnérable. Dans ce cadre, il semble que certains commandos zimbabweens aient aidé les FDD à traverser le lac Tanganyika du Congo vers la Tanzanie et soient présents à Kigoma. Quelques éléments de l'armée zimbabweenne auraient même visité les contreforts de Bujumbura rural qui surplombent la ville en septembre pour évaluer les possibilités d'attaque de la capitale⁸⁸. L'information selon laquelle les Zimbabweens auraient entraîné les FDD aux techniques de guérilla est récemment sortie dans la presse zimbabweenne⁸⁹. En septembre, le président Buyoya est allé à Kampala et Kigali pour alerter et consulter ses voisins sur la possibilité d'un déplacement de la guerre de la RDC vers le territoire du Burundi.

La deuxième guerre du Congo a d'abord renforcé les alliances tactiques entre les différents mouvements hutu rebelles rwandais et burundais et mouvements de résistance populaire Maï Maï dans le Kivu. On a signalé une présence de Hutu burundais aux côtés des Interahamwe et des ex-FAR à plusieurs reprises : à partir de juillet 1999, il y a eu un afflux de combattants hutu rwandais vers Kigoma ; à Gisenyi le 24 décembre 1999 lors d'une attaque d'un site de réinstallation ainsi qu'à Uvira lors des affrontements avec des Banyamulenge en février 2000 et enfin, sur le territoire du Burundi ; les ex-FAR et Interahamwe sont aussi venus en renforts à l'armée angolaise pour combattre l'UNITA. Les huit prisonniers faits par l'armée burundaise ont confirmé la collaboration de la rébellion hutu rwando-burundaise dans l'attaque de l'aéroport en janvier 1998⁹⁰.

⁸⁸ Interview d'un combattant FDD, novembre 1999.

⁸⁹ "Zimbabwe training Burundi militias?", The Zimbabwe Standard, 21 novembre 1999.

⁹⁰ Interview des prisonniers rwandais par des diplomates et les services d'intelligence burundais et rwandais.

« L'appel d'offre » de la violence au Burundi a profité aux ex-FAR et Interahamwe qui ont utilisé le territoire du Burundi pour remonter vers la frontière rwandaise et vers le Kivu. Depuis longtemps l'armée burundaise avait fait état de leur présence, mais n'avait jamais pu produire de preuves. Beaucoup de témoignages confirmaient avoir entendu les assaillants parler ou chanter en kinyarwanda, mais cela pouvait être expliqué par le fait que parmi les combattants de la rébellion et particulièrement des FNL, il y a un bon nombre d'anciens réfugiés burundais ayant vécu au Rwanda depuis 1972. Ces Burundais ont reçu l'assistance du gouvernement Habyarimana et ont souvent été entraînés avec les FAR.

Toutefois il semble que cette alliance entre rebelles rwandais et burundais soit plus fragile depuis le début de l'année. Des combats entre factions hutu ont eu lieu au Burundi en février et au Kivu en avril 2000. Les affrontements entre FNL et ex-FAR sont dus à des désaccords de stratégie dont il existe plusieurs versions : les FNL voulaient se distancier des ex-FAR et redorer leur image dans l'imminence d'un accord ; les ex-FAR voulaient rentrer au Rwanda, invités par Kagame à réintégrer l'APR et les FNL ont refusé ; les FAR ont accusé les Burundais de trahir leur accord de coopération militaire, devant d'abord « libéré le Burundi puis le Rwanda⁹¹ ; voyant que la guerre au Burundi avait une issue douteuse, les Hutu rwandais ont voulu rentrer combattre au Congo avec armes et bagages ; les instructeurs rwandais auraient voulu prendre le commandement des opérations à Bujumbura rural.

Depuis la recrudescence de la violence au Burundi en juin 1999, le Rwanda suit la situation de sécurité au Burundi de très près. L'afflux massif d'Interahamwe et ex-FAR, perçu comme un renfort, à Kigoma à partir de juillet laissait présager d'une attaque sur le Burundi. Les deux pays soupçonnaient que la Tanzanie, irritée d'un côté par le blocage du processus d'Arusha par le gouvernement et de l'autre par le refus du RCD-Goma d'accepter Wamba dia Wamba à Lusaka, envisageait de soutenir les deux rébellions hutu. Le rapprochement entre le Burundi et le Rwanda date de la suspension des sanctions et particulièrement avec la visite de Pasteur Bizimungu du 15 au 17 avril 1999 et avec les travaux de la Commission mixte le 26 juillet, qui ont abordé la coopération en matière d'échanges commerciaux, scientifique et judiciaire, agriculture et élevages⁹². En matière de sécurité, des consultations se tiennent régulièrement entre les services de renseignement et les militaires, mais aussi au niveau des hautes autorités : le président Buyoya est allé au Rwanda en septembre pour discuter du déplacement possible de la guerre du Congo vers le Burundi et le Vice-président Kagame a rencontré le président Buyoya au Nord du Burundi en décembre 1999. Quelques opérations conjointes ont eu lieu à la frontière du Burundi et du Rwanda, mais ces opérations ne sont pas nouvelles et se mènent depuis 1995. Un observatoire de sécurité rwandais sur la situation au Burundi a été mis en place aux frontières communes, visant à surveiller les mouvements rebelles hutu en provenance de la Tanzanie et du sud Kivu. Le port de Bujumbura sert de passage au transport de matériel stratégique et de l'approvisionnement des troupes des deux armées déployées au Congo, voire du butin de guerre.

Ce rapprochement est aussi motivé par un changement d'alliances dans la région. Depuis le conflit de Kisangani entre l'APR et l'UPDF, qui ont montré leur divergence d'agendas dans la guerre du Congo, le Rwanda ne peut plus compter entièrement sur son allié ougandais. Le réalisme l'a alors emporté sur la méfiance qui caractérise les relations entre les armées burundaise et rwandaise. Contrairement à la propagande ethnique et aux simplifications souvent faites par la communauté internationale, les deux armées ont des histoires, des approches différentes et se mesurent l'une à

⁹¹ Accord de coopération militaire FNL-ex-FAR, 1997.

⁹² ABP, 26 juillet 1999.

l'autre avec orgueil: l'une est une armée gouvernementale africaine classique, ayant appuyé un pouvoir militaire pendant trente ans, pendant que l'autre est issue d'un mouvement de guérilla formé à l'école de Dar es Salaam. La méfiance des Burundais vis-à-vis des Rwandais a été renforcée par le soutien officiel du Rwanda à la politique régionale de sanctions.

18 La tentation de la guerre pour l'armée burundaise

Depuis que Buyoya a pris le pouvoir en juillet 1996, d'énormes moyens ont été mis à disposition de l'armée pour « terminer » cette guerre. L'armée est passée de 17 000 à autour de 50 000 hommes et a beaucoup investi dans son équipement. Plus de 50% du budget national passe dans les dépenses militaires, ce qui a des conséquences dramatiques dans un pays aussi pauvre. En reprenant le pouvoir et en donnant tous les moyens aux militaires de faire la guerre, Buyoya souhaitait clairement être en position de force pour pouvoir imposer les conditions de la minorité tutsi et de la minorité au pouvoir à ses adversaires lors des futures négociations.

Cette option de la guerre est aujourd'hui d'abord encouragée par la deuxième guerre du Congo, mais aussi par la montée des enchères de la violence vis-à-vis du processus de paix.

Le gouvernement burundais était très réticent à participer activement à l'opération régionale anti-Kabila, lancée en août 98. Kabila avait été le premier à dénoncer les sanctions contre le Burundi et à permettre l'utilisation de son territoire pour les contourner. Conscients de ces étroits contacts entre ces deux gouvernements, les Rwandais ont soigneusement évité d'informer les Burundais sur le déclenchement de cette guerre, sans toutefois manquer de les alerter sur l'entraînement des FDD et des ex-FAR par Kabila. Lorsque le 2 août 1998, le commandant Gakunzi, officier munyamulenge, se trouve assiégé par les FDD dans la plaine de la Rusizi au Kivu, il réclame des renforts aux Burundais qui, pris au dépourvu, n'envoient que des munitions. Ce n'est que plus de deux semaines plus tard que Buyoya prend la décision d'envoyer des troupes au Congo, sous la pression de l'armée burundaise et celle du Rwanda. Depuis, la ligne officielle du gouvernement burundais sur l'intervention en RDC n'a jamais changé: « nous n'avons pas de territoire à revendiquer, ni d'homme à mettre à Kinshasa, ni de richesses à piller, nous ne sommes là que pour assurer la sécurité des frontières et garantir la route du lac »⁹³. Le déploiement des quelques milliers d'hommes est effectivement cantonné sur la bordure du lac, de la frontière zambienne (Pepa, Pweto) aux limites du Sud Kivu, assurant la fonction de contrôle des bases arrières de la rébellion. D'ailleurs le Burundi n'a signé les accords de Lusaka qu'en tant qu'observateur.

Mais aujourd'hui, Kabila préparant une offensive à l'Est en armant les Mai Mai, les ex-FAR et les FDD, le Burundi a de plus en plus de raisons d'être au Congo. D'une part, la stabilité au Congo devient le préalable à un cessez-le-feu et à la signature de l'accord d'Arusha. En admettant même qu'une délégation mandatée de la rébellion signe cet accord, il y a des chances que l'instabilité à l'est de la RDC puisse déborder vers le Burundi à nouveau. Le gouvernement burundais craint que la rébellion ne sente pas contrainte par cet accord et que la rébellion rwandaise continue à constituer une menace. Il se sent appuyé dans cette position par son alliance avec le Rwanda, qui l'engage à suivre son exemple et à exporter le conflit hors de son territoire.

⁹³ Entretien ICG avec le président Buyoya, 22 septembre 1999.

Dans ce contexte de guerre régionale et face à la recrudescence de la violence depuis juin 1999, certains militaires et civils burundais ont même voulu préparer une offensive contre les camps de réfugiés en Tanzanie, qu'ils accusent de servir de sanctuaire pour la rébellion. Un plan d'attaque a été conçu par l'armée burundaise sur le modèle de l'attaque des camps de Goma par le Rwanda en 1996, mais il a été très rapidement étouffé par les voix raisonnables au sein du gouvernement burundais et par le gouvernement rwandais qui a trouvé ce plan insensé. D'abord, le Burundi n'a pas les moyens financiers de soutenir une guerre avec un grand pays comme la Tanzanie, surtout dès lors qu'une partie de ses troupes est au Congo et que la guerre civile fait rage au Burundi même. Ensuite, le Burundi est victime de l'hostilité régionale depuis 1996 et ne pourrait gagner la bataille diplomatique contre la Tanzanie, qui héberge 400 000 réfugiés burundais et les négociations du Burundi à Arusha. Enfin, la Tanzanie est la route du carburant et du café (la route de Mombasa est beaucoup trop chère à cause des taxes imposées par le gouvernement du Kenya et l'emprunter supposerait un arrangement pour le transport avec le Rwanda et l'Ouganda).

L'imminence de la fin des négociations et la reprise de la guerre a conduit la rébellion et l'armée burundaise à vouloir prendre un avantage définitif. En réponse à la recrudescence de la violence, la reprise des opérations militaires est intervenue entre fin août et le début de l'année. Les opérations récentes lancées par l'armée dans Bujumbura rural, à Rutana et à Ruyigi démontrent clairement une volonté d'infliger une défaite majeure à la rébellion avant de devoir négocier avec elle. Cette stratégie a plusieurs avantages: affaiblir l'adversaire et réduire le nombre de rebelles, potentiels candidats à l'intégration future dans les Forces Armées Burundaises (FAB) ; retrouver une certaine popularité auprès des Tutsi en se montrant comme protecteur de leur sécurité ; ressouder l'armée autour de la priorité de la guerre et la détourner de ses envies de coup d'état ; dicter les conditions du vainqueur aux rebelles.

Dans cette optique, la bataille entre FNL et Interahamwe est une aubaine pour l'armée burundaise. Après avoir été taxée de mensonge sur la présence des rwandais sur son territoire, l'armée burundaise avait la une opportunité parfaite d'affaiblir la cohésion de la rébellion burundaise et de la disqualifier à la vue de ses alliances avec des réputés génocidaires.

19 La politique de regroupement des populations à Bujumbura rural

Entrepris début septembre 99, le regroupement des populations est une réponse à l'insécurité dans la capitale. Pendant plusieurs mois, le regroupement a été « discuté » entre le président et l'armée et entre le président et ses « partenaires », surtout lorsque les attaques sur la capitale ont commencé. La décision finale a été prise sous la pression des militaires et de l'opinion de la ville après l'attaque du quartier de Mutanga Nord le 17 septembre, habité par la classe moyenne supérieure de la ville. La motivation principale de cette politique était d'éviter la panique dans la capitale et l'organisation de groupes d'autodéfense spontanés ou la résurgence des milices qui auraient inévitablement commencé à lyncher ou à tuer des Hutu. Connaissant d'expérience le chaos créé par les milices tutsi en 1995-1996 (elles ont fait tomber le gouvernement Ntibantunganya), le gouvernement Buyoya les surveille de très près pour éviter tout débordement. Mais dans les quartiers tutsi on commençait à murmurer que le président refusait de distribuer des armes pour l'autodéfense et qu'il allait laisser les Tutsi se faire massacrer⁹⁴. La crédibilité et l'autorité de l'Etat était en jeu et le président a choisi de répondre aux impératifs de sécurité de sa propre communauté, et ce, malgré les condamnations internationales prévisibles.

⁹⁴ Interviews avec des habitants de Nyakabiga et Ngagara, novembre 1999 - février 2000.

Le regroupement de plus de 300 000 personnes pose d'énormes problèmes. D'abord la géographie de Bujumbura rural, très montagneuse, rend difficile l'organisation des sites et l'assistance humanitaire. Sur les 40 sites, plus de la moitié sont situés en haut de collines et ne sont pas accessibles aux organisations humanitaires, faute de routes. Dans beaucoup d'endroits, il n'y a pas de points d'eau. Malgré la mise en place d'une commission de suivi présidée par le Ministre du travail et regroupant le gouverneur, le Ministère de la santé et les natifs de la province, le résultat humanitaire est catastrophique. Une mauvaise coordination avec les organisations humanitaires n'a pas permis à celles-ci de répondre aux besoins⁹⁵. L'organisation Médecins Sans Frontières s'est retiré des camps en expliquant que la population souffrait de promiscuité, de violence et de malnutrition. Selon eux, « les conditions de regroupement sont loin de répondre au minimum vital. Dans ce contexte nos interventions ont peu d'impact pour améliorer l'état de ces populations »⁹⁶. De plus l'expérience des camps de 1997 montre que les conséquences du regroupement se font sentir à plus long terme. Dans les provinces « regroupées » (Karuzi, Kayanza) en 1997, on observe le plus fort taux de malnutrition et d'épidémies ainsi qu'une dépression démographique dans la population masculine active. On suppose qu'elle a rejoint la rébellion ou qu'elle a été subi les représailles de l'armée.

D'un point de vue militaire, le regroupement qui s'est accompagné d'opérations de « nettoyage » dans les collines grâce à des troupes qu'on a fait revenir du Congo a eu des effets immédiats sur la sécurité de la capitale. On peut cependant craindre qu'à moyen terme, la politique de regroupement soit contre-productive. D'une part mettre la population dans des conditions aussi désastreuses, sans soins adéquats ni nourriture suffisante est la meilleure manière de rendre les jeunes hommes hutu sensibles à la propagande et aux recrutements rebelles, d'autant plus que les militaires ont pillé bon nombre de maisons désertées. Du point de vue du renseignement militaire, peu semble avoir été fait pour surveiller les infiltrations rebelles dans les camps. Des témoignages de regroupés indiquent que les bandes armées ont l'intention de faire éclater les camps en faisant paniquer ses occupants. Un incendie survenu dans un camp, brûlant vives plusieurs personnes, est suspecté d'être d'origine criminelle. De tels incidents visent à créer la panique chez les militaires et à les pousser au crime. Un jeune militaire a tiré sur la population suite à un mouvement de panique, tuant 6 personnes⁹⁷. D'autre part une bonne partie des militaires semblent quitter les sites pour rentrer à Bujumbura la nuit, laissant le champ libre aux assaillants. Enfin, le regroupement a un impact économique : tout Bujumbura, ravitaillé par les paysans de Bujumbura rural qui maintenant n'ont plus accès aux champs, souffre de problèmes d'approvisionnement.

Le retour de la sécurité à Bujumbura a d'ailleurs reçu plusieurs interprétations. Il peut être dû au regroupement, mais certains signalent qu'il y a eu en fait peu d'opérations militaires dans Bujumbura rural et que les rebelles vivent dans les maisons des regroupés. Le calme peut également être dû aux dissensions entre mouvements rebelles, FNL et ex-FAR qui ont empêché des attaques coordonnées sur la capitale. Une autre version fait état du fait que certains cadres hutu ont été menacés d'assassinat si la rébellion attaquait à nouveau la capitale.

Les pressions pour fermer ces camps ont été unanimes et efficaces : le Conseil de sécurité (résolution du 12 novembre 1999, l'Union européenne (déclaration du 8 octobre 1999), le gouvernement américain (Déclaration du porte-parole du

⁹⁵ IRC, Care, CRS, Fédération des Croix Rouge, Solidarités, MSF-B, MSF-Suisse travaillent dans ces camps. Oxfam-UK, ACF, CICR ont refusé d'assister la population.

⁹⁶ Communiqué de presse, Médecins Sans Frontières-France, 18 novembre 1999.

⁹⁷ Il a par la suite été condamné à mort.

gouvernement James Rubin du 4 octobre 1999), le pape Jean Paul II (Déclaration du 3 novembre) les chefs d'Etat de la région (Déclaration du 1er décembre 1999), Mandela (qui a convoqué Buyoya pour parler de cette question le 17 février 2000) et le FRODEBU ont finalement amené le Ministre des Affaires étrangères du Burundi à annoncer le démantèlement de 10 camps à New York le 19 janvier 2000. Mais l'armée accuse le gouvernement d'avoir cédé à ces pressions, dans la mesure où elle estime que cette politique a déjà eu des résultats tangibles.

20 Une armée fatiguée de la guerre ?

La recrudescence de la violence et la réponse qui y a été donnée a dévoilé un certain nombre de dysfonctionnements au sein de l'armée. Comme l'a exprimé un habitant tutsi de Bujumbura : « Il n'y a plus beaucoup de Tutsi qui croient encore que cette armée nous protège ! »⁹⁸. Ces commentaires amers sont motivés par un certain nombre de constatations. Le Ministre de la Défense a fait plusieurs déclarations belliqueuses affirmant que les « rebelles étaient repoussés à 50 km de la ville », « qu'il n'y en a plus dans la ville »⁹⁹, mais a été malheureusement démenti par des attaques en pleine ville le lendemain (attaque de Mutanga Nord le 17 septembre 1999) et dans les semaines qui ont suivi. Lors de ces attaques, la réponse des militaires n'a pas toujours été efficace. Soulignons que, si cette situation est devenue visible à Bujumbura récemment, ce manque d'efficacité perdure dans la province de Makamba depuis plusieurs mois. Plusieurs explications sont possibles: il y a un problème d'anticipation des attaques et donc un déficit de renseignement sur les mouvements de la rébellion ; un problème d'allocation des ressources (une partie des militaires est au Congo) ; un problème de commandement et de transmission des ordres ; un laisser-faire dû au manque de motivation ou à un sabotage de l'autorité de l'Etat. En fait, il s'agit d'une combinaison de tous ces facteurs.

D'une part, il existe une certaine fatigue de la guerre parmi les militaires. Depuis sept ans, l'armée qui a vu ses rangs et ses moyens tripler sans toutefois réussir à vaincre l'ennemi, a perdu une partie de sa détermination, s'est habituée à une situation de statu quo et a appris à ne pas exposer la vie de ses hommes inutilement. Aujourd'hui de nombreux officiers se résignent à penser qu'ils ne peuvent pas remporter de victoire militaire. Dans certaines régions où la guerre dure comme à Makamba, les militaires et les rebelles partagent les mêmes conditions de vie sur le terrain et développent un certain respect les uns des autres, voire une certaine solidarité qui se traduit parfois par le partage de la bière, de la nourriture ou du butin. Dans d'autres régions, des commerçants tutsi assurent l'approvisionnement de la ville en s'acquittant de taxes sur des axes contrôlés par la rébellion. Les témoignages sur ces contacts occasionnels, de plus en plus fréquents, montrent que la réalité des négociations et la propagande politique sont en retard sur la réalité du terrain.

D'autre part le haut commandement est contesté. Cette armée, dont le haut commandement est presque exclusivement de Bururi, a été étroitement associée au pouvoir depuis 30 ans et de facto à la gestion des affaires économiques. Beaucoup de jeunes militaires se plaignent que leur commandement est devenu un « establishment » embourgeoisé, plus préoccupé de son confort matériel que de la guerre. De plus, tous les bons officiers sont mis au rencard. Ceci et le régionalisme et l'injustice sociale qui l'accompagnent rendent un bon nombre de militaires extrêmement critiques vis-à-vis de leur supérieurs. Ils affirment que les officiers de Bururi sont tous les soirs chez eux, mais qu'ils envoient ceux du « Tiers Monde » (Centre et Nord du Burundi) mourir sur le champ de bataille.

⁹⁸ Témoignages recueillis par ICG, septembre 1999.

⁹⁹ Déclarations à la radio, 16 septembre 1999.

Buyoya a lui-même organisé plusieurs réunions avec ses militaires les accusant de « laisser-faire » et a changé une bonne partie de la hiérarchie militaire en juillet. Il n'est pas exclu que ces changements soient intervenus après le dévoilement de complots de coup d'Etat. Beaucoup de noms ont en effet circulé à Bujumbura autour du mois de juillet, au moment où la situation de sécurité se dégradait et qu'Arusha était dans l'impasse. Mais il est plus probable que le changement de la hiérarchie militaire réponde à un besoin d'efficacité.

La nomination du colonel Cyrille Ndayirukiye au poste de Ministre de la défense répond à une volonté de changer l'image de l'armée et d'assurer sa cohésion au niveau du commandement, particulièrement dans cette période où il s'agit à la fois d'infliger les dernières défaites à la rébellion avant un éventuel accord et de préparer l'armée aux réformes. Militaire ayant fait ses preuves¹⁰⁰, de la région de Mwaro, le colonel Cyrille est respecté par les hommes de troupe.

Mais il y a une tension essentielle entre la reprise de la guerre (et la remotivation des troupes que cela implique) et le processus de négociations, une tension qui n'est pas tenable à long terme. Les soldats veulent bien croire au processus de négociations et faire des efforts pour protéger les populations, mais s'ils n'en voient pas les résultats concrets après un temps, le processus perd de sa crédibilité. Il est également difficile de faire comprendre aux soldats les jeux politiques et les tergiversations autour du processus et de leur faire garder patience et foi.

B. Stratégie de survie politique, évolution des alliances entre partis et fragmentation politique au Burundi

La scène politique burundaise est en pleine mutation. Pour comprendre les positions des partis aujourd'hui dans les négociations, il faut revenir au début de la guerre civile :

21 Le recentrage des partis tutsi autour du pouvoir Buyoya

Depuis l'ouverture démocratique en 1992/1993, l'ancien président Jean Baptiste Bagaza, (président de 1979 à 1987) dispute l'opinion tutsi et les instruments du pouvoir au président Pierre Buyoya (1987-1993), à savoir l'accès à l'Etat, à ses ressources et le contrôle de l'armée. Renversé par Buyoya en 1987 et exilé à Tripoli depuis, Bagaza finance en 1993 la campagne électorale du FRODEBU et rentre au Burundi après les élections. A la suite de l'assassinat de Ndadaye (octobre 1993), les négociations de Kajaga-Kigobe de février 1994 désigne Cyprien Ntaryamira comme nouveau président. Peu avant sa nomination sur fond de début de guerre civile, des milices de jeunes tutsi sont créées par certains politiciens (du Raddes, de l'Inkinzo, et de Sojedem) en réaction aux massacres qui ont suivi l'assassinat du président Ndadaye et en vue de faire pression pour leur inclusion dans le nouveau gouvernement. Commencent dès lors les batailles entre milices hutu et tutsi dans certains quartiers de la ville, qui aboutissent à l'épuration ethnique de ces mêmes quartiers¹⁰¹. Le quartier Kamenge est bombardé par l'armée en 1994 et 1995 et les milices tutsi continuent à créer le désordre avec la complicité de l'armée par l'organisation de villes mortes et d'assassinats de parlementaires et de politiciens

¹⁰⁰ Commandant de camp de Ngozi, puis commandant du groupe d'intervention mobile entre 1995 et 1998, puis chef de cabinet militaire du président.

¹⁰¹ Les Tutsi quittent les zones Kamenge, Kinama et les environs et les Hutu chassés de Ngagara, Nyakabiga et Musaga et se réfugient à Buyenzi et Gatumba.

hutu¹⁰². Elles dénoncent la participation du FRODEBU dans les massacres de Tutsi en 1993, la trahison du pouvoir de Ntibantunganya (accusé d'user des moyens de l'Etat pour soutenir le CNDD dès septembre 1994) et ne cachent pas que leur objectif est de renverser un pouvoir «génocidaire». Bientôt une bataille d'influence commence entre les politiciens tutsi par l'intermédiaire des milices (Sans Défaites, Sans Echecs, Sojedem, Puissance d'Autodéfense-Amasekanya) dont le siège de l'UPRONA¹⁰³ est souvent le théâtre pour contrôler la jeunesse tutsi. Après le massacre de Bugendana (juillet 1996) et le retrait de l'UPRONA de la Convention de gouvernement¹⁰⁴, Buyoya reprend le pouvoir. Une partie des politiciens tutsi sont amers, se plaignant que Buyoya leur ait volé le pouvoir, alors qu'eux mêmes avaient fait tomber le régime de Ntibantunganya.

Rapidement le paysage politique se redessine : Buyoya neutralise les milices en mettant leurs chefs sous les verrous, dont Bagaza en résidence surveillée, en intégrant leurs membres dans l'armée ou en les renvoyant à l'école, d'autres partent en exil. Les partis tutsi se rallient au nouveau pouvoir (sauf le PARENA de Bagaza), espérant que leur contribution à renverser le régime de la Convention serait récompensée et qu'ils pourraient profiter des bénéfices du « changement ¹⁰⁵», c'est-à-dire du partage du gâteau. Mais très vite, en partie sous la pression des sanctions imposées dans la foulée par la région, le nouveau pouvoir engage des négociations secrètes à Rome avec le CNDD sous les auspices de la Communauté de Sant'Egidio. Un accord, prévu comme un préalable aux négociations politiques d'Arusha, est conclu le 10 mars 1997. L'annonce publique de ces négociations entre le régime militaire et le CNDD est une bombe. Elle provoque une première crise sérieuse entre le pouvoir et sa base composée des partis tutsi de la société civile et de l'«opinion» dite des radicaux, qui l'accusent immédiatement de pactiser avec les «génocidaires».

L'opposition au gouvernement et à sa politique de négociations est alors accentuée, manipulée et exploitée par un certain nombre de politiciens. Le régime réagit en censurant et réprimant toute tentative de déstabilisation par cette subversion venant de son propre camp. Le plus subversif de ces politiciens, Charles Mukasi, un hutu, président de l'UPRONA, est destitué de son poste en octobre 1998 et remplacé par Luc Rukingama, alors Ministre de la communication et porte-parole du gouvernement.

22 Le FRODEBU divisé

Pendant ce temps, le FRODEBU se trouvait éclaté, avec une partie de ses chefs en exil, dont Jean Minani son président, et l'autre à l'intérieur du pays dont le président renversé Sylvestre Ntibantunganya, le président de l'Assemblée Léonce Ngendakumana et le secrétaire général du parti, Augustin Nzojibwami. Dans le but de couper Minani de sa base politique intérieure, le gouvernement burundais demande alors au FRODEBU interne de désigner un nouveau président qui résiderait à l'intérieur du pays, en vertu de la loi burundaise. Dès lors, le parti se divise entre ceux qui veulent garder Minani comme président et ceux qui veulent le remplacer. Les deux courants sont représentés d'un côté par l'ancien président Ntibantunganya et le président de l'Assemblée et de l'autre par Augustin Nzojibwami. Il apparaît à ce moment-là que les dissensions recourent un clivage régionaliste, le courant Nzojibwami représentant les militants de Bururi et le courant Minani représentant les

¹⁰² Les villes mortes ont eu pour objectif de contester la nomination de Jean Minani à l'Assemblée nationale en décembre 1994, ou pour faire tomber Anatole Kanyenkiko en février 1995.

¹⁰³ " Le siège s'appelle K'Umugumya" à Bujumbura.

¹⁰⁴ La Convention de gouvernement, conclue en septembre 1994, était un accord de partage de pouvoir entre 12 partis politiques, dont l'UPRONA et le FRODEBU.

¹⁰⁵ Formule "politiquement correcte" pour le putsch de 1996 employée par le camp Buyoya.

autres. Cette crise se solde par un congrès du FRODEBU en décembre 1997, qui malgré les pressions du régime Buyoya, maintient Minani comme président. Le Ministère de l'intérieur tente alors de suspendre le FRODEBU en déclarant contraire à la loi burundaise sur les partis d'avoir un président résidant à l'étranger.

A la même période, vers fin 1997, commencent aussi les négociations sur le partenariat entre le gouvernement et l'Assemblée. Ces négociations sont dues en bonne partie à la peur du FRODEBU de se voir marginalisé par les négociations de Rome qui avaient consacré Nyangoma comme l'interlocuteur du pouvoir. Elles sont également dues à l'intérêt de Buyoya à renforcer sa légitimité afin de se présenter plus tard à Arusha en position de force, soutenu par un bloc interne hutu-tutsi. Le FRODEBU interne avait particulièrement intérêt à un partenariat pour trois autres raisons : d'une part les négociations d'Arusha donnaient la vedette au FRODEBU en exil, d'autre part elles menaçaient de leur faire perdre leurs postes si un gouvernement de transition était nommé à l'issue d'Arusha ; enfin le mandat de l'Assemblée expirait en juin 1998 (1993-1998) avec par conséquent leur poste et source de revenu. Le courant Nzojibwami devient vite dominant dans la conduite de ces négociations internes, soucieux de devenir un partenaire incontournable et d'écartier Minani devenu gênant.

Depuis 1993, le FRODEBU a vécu une série de changements importants, se divisant à chaque fois sur la question de la collaboration avec le pouvoir/armée. En avril 1994, Nyangoma, membre fondateur du FRODEBU, part en exil sur la base d'un désaccord avec le FRODEBU concernant la question de partage du pouvoir avec l'armée et l'opposition tutsi. Réclamant le retour à la légalité constitutionnelle de 1993, il tente en vain d'entraîner le FRODEBU à constituer un gouvernement en exil. Il se heurte en outre à un refus du parti à le désigner comme successeur des présidents Ndadaye et Ntaryamira, justifié par la crainte de la plupart des chefs du parti de voir un hutu de Bururi prendre la tête du pays. Il décide par conséquent de créer une organisation concurrente : le CNDD adoptant la lutte armée comme nouvelle option. A l'époque, le FRODEBU, sous l'impulsion de Ntibantunganya, alors président de l'Assemblée et président intérimaire, avait opté pour une attitude conciliante à la vue du contexte régional (le FPR venait de prendre le pouvoir à Kigali après le génocide de la minorité tutsi). Dès le coup de 1996, une partie du FRODEBU part en exil et Nyangoma y voit une opportunité de confisquer la présidence du FRODEBU.

Le même type de division au sein du parti a surgi autour des discussions sur le partenariat gouvernement-Assemblée nationale. L'aile en exil du FRODEBU menée par le président Jean Minani s'est opposée à la collaboration avec le pouvoir alors que l'aile intérieure dominée par Augustin Nzojibwami a joué les compromis. Chacune des deux factions du FRODEBU a abordé les négociations d'Arusha avec des positions différentes et par conséquent des stratégies d'ajustement différentes. L'aile extérieure a joué sur le soutien de la Tanzanie pour renforcer sa position et apparaître comme la véritable opposition intransigeante, tandis que l'aile intérieure a misé sur la constitution d'un « bloc interne » avec le pouvoir.

Mais depuis début 99, des dissensions sérieuses sont apparues au sein de l'aile interne du parti. Ces tensions coïncident d'une part avec le début des négociations en commissions en décembre 1998-janvier 1999 et avec la suspension des sanctions, perçue comme une victoire politique pour Buyoya. Fort de cette victoire et travaillant avec le gouvernement sur le texte des propositions de la transition à soumettre bientôt à Nyerere, Nzojibwami tente un coup de poker et le 18 mars, il exclut Ntibantunganya et trois autres membres proéminents du FRODEBU, les accusant d'indiscipline et de tentative de mise en place d'une structure parallèle au sein du parti. Le 22 mars, Minani exclut à son tour Nzojibwami, l'accusant de vouloir diviser le parti et d'avoir pris des décisions illégales. Nzojibwami dit alors publiquement sur

la BBC qu'il refuse d'obéir, soutenant que Minani ne peut continuer à diriger le parti de l'extérieur au regard de la loi burundaise sur les partis politiques. Cette crise provoque une polarisation accrue au sein du parti et le réalignement d'une grande partie des personnalités du FRODEBU interne qui rejoignent les positions de Minani. Bientôt les positions de l'aile Minani sont formalisées et renforcées au sein du G7.

Avec la constitution du G7, les tensions entre le processus externe et d'Arusha et le processus interne se sont accentuées et le partenariat qui comprend des éléments du camp Buyoya et du camp FRODEBU en a souffert. Il était inévitable qu'à l'heure des choix politiques cruciaux, le premier vice-président et le président de l'Assemblée soient tiraillés entre leur fonction dans le partenariat et le positionnement idéologique de leur parti.

23 Alliances entre groupes en exil

Pour faire concurrence à ce projet interne de gouvernement d'union nationale (FRODEBU interne - régime Buyoya), une alliance entre les leaders en exil se met en place, dont le FRODEBU externe et le PARENA constituent le socle.

L'alliance entre l'ancien président burundais J-Baptiste Bagaza et le FRODEBU date de la campagne présidentielle de 1993 lorsqu'il a financé et soutenu le FRODEBU contre Buyoya. Ce soutien lui a par ailleurs permis de rentrer d'exil après la victoire de ce parti aux élections présidentielles de juin 1993. Cette alliance a ressuscité lorsque ces mêmes leaders ont réalisé que les chefs d'Etat de la région cherchaient à identifier des personnalités issues de coalitions hutu-tutsi pour conduire la transition post-Arusha. Lorsqu'au sommet de Kampala en février 1998, les chefs d'état exigent que Buyoya autorise la libre circulation des présidents Ntibantunganya, Bagaza et du président de l'Assemblée, des rumeurs courent immédiatement que des maisons sont apprêtées en Tanzanie et en Ouganda pour les accueillir, et que la région appuierait la formation d'un gouvernement en exil, quitte à le mettre au pouvoir plus tard.

Des contacts sont aussi entrepris entre certains radicaux tutsi et les mouvements rebelles hutu (FDD) pour explorer la possibilité de former un mouvement rebelle uni hutu-tutsi, qui aurait pu correspondre au schéma régional des mouvements de libération. Face à l'existence des mouvements rebelles hutu, « une coalition des patriotes burundais », la COPABU est constituée. Elle possède une antenne à Kampala et bénéficie de la sympathie de quelques rwandais, autrefois dans la diaspora au Burundi et aujourd'hui rentrés à Kigali. Elle comprend d'anciens militaires tutsi, des déserteurs de l'armée et certains jeunes issus de l'université, formés lors du « service militaire obligatoire » (S.M.O). La branche politique est composée de plusieurs anciens dignitaires du régime Bagaza vivant en exil, avec des ramifications dans les milieux radicaux à l'intérieur du Burundi. Dans la société civile et dans l'armée, certains officiers subalternes et supérieurs, de jeunes tutsi rescapés de 1993 et désœuvrés dans les camps de déplacés en sont le vivier. Au moment de la deuxième guerre du Congo, la COPABU est contact avec certains Banyamulenge radicaux pour avoir une base au Congo, mais le déploiement de l'armée burundaise le 20 août 1998 au Sud Kivu fait avorter le plan. Peu de temps après, les Banyamulenge recontactent le lieutenant Jean-Paul Kamana et le commandant Hilaire Ntakiyicha, exilés à Kampala et accusés d'avoir participé au putsch de 1993, pour leur proposer une formation militaire et une participation dans les troupes du RCD, mais ceux-ci refusent.

24 L'occasion ratée du partenariat

En créant le Partenariat Intérieur pour la paix (PIP), le gouvernement avait plusieurs objectifs : il savait que la dernière condition imposée par la région pour la levée de l'embargo était d'aller aux négociations multipartites à Arusha. Toutefois, il percevait que la région et ses opposants burundais lui étaient hostiles et voulaient le contraindre à quitter le pouvoir à travers les négociations. Le gouvernement comptait sur le partenariat pour lui assurer une position de force et de légitimité par rapport aux concessions qu'on attendait de lui à Arusha. Il croyait également que le partenariat pourrait préparer les esprits à une collaboration hutu-tutsi et restaurer la confiance nécessaire à l'application d'accords de paix. Toute sa diplomatie se tourne alors vers la promotion du débat interne avec le FRODEBU et attend en retour des garanties sur la levée de l'embargo et sur la reprise de la coopération. La communauté internationale commence alors à faire pression (UE, UN) sur la Facilitation et la région pour lever l'embargo. Mais à peine un mois après le début du processus, la deuxième guerre du Congo éclate en août 1998 et le Burundi s'engage militairement aux côtés du Rwanda et de l'Ouganda contre Kabila. La situation se retourne alors à l'avantage du gouvernement du Burundi qui voit ses nouveaux alliés, le Rwanda et l'Ouganda et dans une moindre mesure le Facilitateur Nyerere, assouplir leur position vis-à-vis de l'embargo et finalement le suspendre en janvier 1999. Croyant sortir renforcé, le gouvernement du partenariat s'empresse de produire un programme de transition, qu'il présentera en mai. Mais, sous pression de la communauté internationale pour produire un accord, la médiation défend alors le point de vue qu'il serait prématuré de reprendre la coopération à la vue du peu de résultats des négociations¹⁰⁶.

Le FRODEBU voulait gagner du temps et amadouer Buyoya pour le faire venir à la table de négociations. Finalement chaque partie a pris le Partenariat Intérieur pour la Paix pour une position de négociations : le gouvernement négociait le PIP sachant qu'il allait aux négociations, et donc devait lâcher peu de lest à l'intérieur pour avoir une marge de négociations à l'extérieur ; tandis que le FRODEBU calculait qu'une fois Buyoya à la table des négociations, le parti pourrait obtenir plus à Arusha. Alors que le processus interne aurait dû être complémentaire des négociations, la polarisation entre le gouvernement et la médiation a temporairement bloqué les deux dynamiques, interne et externe.

Jusqu'en janvier 1999 et la suspension de l'embargo, le partenariat semblait porter ses fruits et le bloc interne apparaissait comme gagnant. Mais la création des groupes en mai 1999, G7 puis G8 et G3 renverse le rapport de forces entre le partenariat et le processus d'Arusha en faveur des négociations externes.

En réalité, la formation des groupes était aussi motivée par l'imminence de l'accord. Par peur de se faire prendre par surprise et pour se positionner pour la distribution du pouvoir, les parties décident alors de créer ces groupes, aidés par la facilitation.

Quand le gouvernement se présente en mai avec son programme de transition, le G7 et le G8 travaillent sur des propositions concurrentes qui ne manque pas de l'inquiéter. De plus il soupçonne que le G7, de mèche avec la médiation, cherche à marginaliser les CNDD-FDD et à les empêcher de participer aux négociations. Or depuis juin 1999, la rébellion reprend ses attaques et le gouvernement est sous pression de l'opinion pour faire cesser la violence¹⁰⁷. Cette suspicion vis-à-vis des intentions du G7 et de la Facilitation est confirmée à la session de juillet 1999, par d'une part la présence des réfugiés qui demandent une intervention militaire de la Tanzanie pour rentrer au Burundi et surtout par l'attitude de la médiation qui profite de l'accord de Lusaka pour rayer la question des FDD de l'agenda des négociations :

¹⁰⁶ "Consensus de New York".

¹⁰⁷ Communiqué de presse, PSD, UPRONA, PL, Inkinko, FRODEBU-Nzobjiwami, 6 juillet 1999.

dans l'accord, les FDD sont comprises dans les « forces négatives » à désarmer sur le territoire du Congo¹⁰⁸. Cette atmosphère de suspicion aboutit à une vive altercation à la clôture de cette session de juillet, durant laquelle Nyerere accuse le gouvernement d'être responsable du blocage du processus.

Dès lors, Nyerere semble envisager à nouveau de renverser le gouvernement par un coup d'Etat en posant un certain nombre de conditions : le militaire tutsi qui prendrait le pouvoir devrait avoir l'aval du FRODEBU, s'engager à poursuivre le processus de négociations, accepter le partage du pouvoir et garantir la sécurité des Hutu dans le pays. En échange, la région s'engagerait à défendre le régime auprès de la communauté internationale et à faire pression sur la rébellion pour qu'un cessez-le-feu soit signé. Cette solution aurait l'avantage de lever le soupçon de partialité qui pesait sur Nyerere et de débloquer les négociations. A Bujumbura, des noms de candidats potentiels circulent discrètement, soit ceux de Hutu modérés, soit ceux de Tutsi progressistes, civils et militaires.

Mais Nyerere tombe gravement malade et le gouvernement prend avantage de cette période de flottement pour reprendre l'initiative, notamment en exigeant un changement de méthodologie et d'endroit, en suscitant l'éclatement du G8 et la naissance de la Convergence pour la Paix et la Réconciliation (CNPR) le 2 octobre.

En septembre 1999, le G8 éclate pour deux raisons. D'une part, les consultations de Dar es Salaam en septembre avaient exclu les petits partis tutsi, laissant à Bagaza le rôle de représentant du G8. Mais la confiance des petits partis en leur porte-parole s'est effritée rapidement : le 18 septembre, Bagaza fait une déclaration au nom du G8, immédiatement dénoncée par les membres de ce groupe. La crise de confiance est particulièrement vive entre le PRP et le PARENA. D'autre part, une fois rentrés à Bujumbura, les chefs de délégation du G8 font l'objet de pression de la part du pouvoir qui critique le jeu de la Facilitation. On les retrouve aujourd'hui d'un côté alliés du gouvernement dans la Convergence, d'un autre éclatés dans des groupes différents : G2 (PRP, Av-Intwari), G4 (PIT, PSD, RADDES, ANADDE), G3 (gouvernement-Assemblée nationale-UPRONA), PARENA (avec le FRODEBU-Minani dans l'ANAC) et ABASA et INKINZO.

25 La Convergence, une tentative de déstabilisation du partenariat

La naissance de la Convergence Nationale pour la Paix et la Réconciliation (CNPR) est le produit de la transformation du paysage politique burundais et souligne une tentative du pouvoir de reprendre en main les cartes de la négociation à un moment d'affaiblissement du processus. La Convergence récupérait tous les partis du G8 sauf le PARENA et AV-Intwari mais incluait l'aile Nzojibwami du FRODEBU, ainsi que le Parti RADDES qui avait jusque là toujours refusé de participer à Arusha.

La CNPR est née le 2 octobre 1999 à Bujumbura officiellement en réaction aux G7/G8/G3 et à leur logique ethnique. Bien que le gouvernement s'en défende, la Convergence est en fait un groupe de lobbying du camp du président et à ce titre, contribue à clarifier les blocs. Composée de presque tous les partis tutsi, plus une partie du FRODEBU(aile Nzojibwami), sa déclaration reflète fidèlement les vœux du gouvernement : « Refusant toute vision politique qui se fonde sur des regroupements à caractère ethnique et sectaire susceptibles d'aboutir à une rupture (...). Remarquant avec amertume l'incapacité du processus d'Arusha

¹⁰⁸ Agreement for a Ceasefire in the DRC.

d'imposer la cessation de hostilités, préalable à toute négociation sincère (...) décidés à apporter au processus interne une nouvelle dynamique de réconciliation ».¹⁰⁹

Née deux semaines avant la mort de Nyerere, la Convergence avait un agenda par rapport aux négociations : il fallait changer la méthodologie ! Le groupe a commencé ses activités en faisant le tour de la région en novembre 1999 pour demander Mandela comme nouveau Facilitateur et faire du lobbying contre la médiation tanzanienne. Suite au sommet du 1er décembre, Mandela a donné instruction que la semaine de consultations prévue à la suite de sa désignation soit menée comme prévue, et ce malgré son absence. Les burundais se sont alors plaint de son absence et la « Convergence » a failli refusé de commencer les travaux en commissions sans lui. Le groupe de la CNPR était venu avec l'intention de désavouer la Facilitation tanzanienne et de gagner du temps. Dans un communiqué du 2 décembre, la Convergence « déplore que l'équipe de la précédente facilitation ait refusé de les rencontrer délibérément » et que « pourtant elle n'hésite pas à dire que toutes les délégations sont unanimes pour reprendre les travaux en commission dès ce lundi 6 décembre avant que l'on puisse entrer en consultations avec le nouveau facilitateur ; comme cela était indiqué dans la lettre d'invitation »¹¹⁰.

Ce nouveau groupement correspondait en fait à un recentrage de la plupart des partis du G8 autour de Buyoya. Il faut souligner que ces partis étaient motivés par leur exclusion des « key players » à Dar es Salaam d'une part et par leur perception que la mort de Nyerere allait considérablement reporter la conclusion d'un accord redouté par certains. D'un côté le G8 réalise que Bagaza, porte-parole du G8, joue cavalier seul ; de l'autre il perçoit que la médiation semble ne plus être défavorable à l'idée que Buyoya soit le candidat de la transition, convaincue de l'argument du gouvernement « qu'un gouvernement ne négocie pas son départ ».

Les partis pensaient tous profiter de la redynamisation du processus interne promue par la Convergence. Tous les signataires de la Convergence, à l'exception du PIT et de l'Anadde, sont soit exclus de leur partis par leur chefs en exil, soit ont exclu leurs chefs de parti en vertu de la loi burundaise qui ne permet pas de diriger un parti de l'extérieur. Au FRODEBU, Nzojibwami a été exclu en mars 1999 par Minani à partir de Dar es Salaam, mais en vertu de cette loi, s'est proclamé président du parti en octobre 1999 ; au PRP, Albert Girukwishaka a pris la place de Mathias Hitimana résidant en Belgique ; au PL, Joseph Ntidendereza a pris la place de Gaétan Nikobamye, résidant à l'étranger ; à l'Abasa, Serge Mukamarakiza a pris la place de Térance Nsanze, résidant en Suisse. A l'assemblée nationale élargie, Convergence a réuni 56 signatures de parlementaires. En clair, on voit se redistribuer les cartes de la négociation en faveur des leaders de l'intérieur qui deviennent tous partie d'un groupe de soutien au pouvoir en place et à son futur maintien pendant la transition.

L'agenda de la Convergence était de faire pression pour changer le premier vice-président Frédéric Bamvugiyumvira et le président de l'Assemblée, deux piliers du partenariat, accusés de « double langage », c'est-à-dire de faire à la fois partie du G7 et du partenariat et de saboter le gouvernement par les positions ambiguës qu'ils prennent vis-à-vis d'Arusha et du regroupement des populations, et partant, d'imposer un remaniement ministériel. La première déclaration du 6 octobre de la Convergence le montre bien : « la CNPR demande au gouvernement de procéder, avec les forces politiques et sociales ayant adhéré au partenariat intérieur, à une évaluation de celui-ci afin de procéder à son amélioration ». Au cours de la session de novembre de l'Assemblée, les « convergents » ont proposé la création d'une

¹⁰⁹ Déclaration, Convergence Nationale pour la Paix et la Réconciliation, 2 octobre 1999; Anadde, FRODEBU, Inkizo, PIT, Parti Libéral, PRP, PSD, Raddes, UPRONA, Abasa.

¹¹⁰ Communiqué de presse, 2 décembre 1999.

commission d'enquête sur les produits de première nécessité : le sucre, le riz, le ciment et le carburant, ainsi qu'une Commission parlementaire chargée de déterminer les malversations de fonds publics¹¹¹, initiative qui visait à faire tomber des ministres.

Changer le président de l'Assemblée n'est pas chose facile. La Convergence a d'abord pensé réunir une majorité contre lui en rassemblant les 16 députés de l'UPRONA (tous UPRONA-Rukingama), les députés du FRODEBU (aile Nzajibwami) et les députés nommés par le gouvernement dans l'assemblée élargie. Mais dans la plate-forme de transition, un mécanisme spécial est prévu pour protéger son statut : il faut les 4/5 du bureau de l'assemblée pour le faire partir. En ce qui concerne le premier vice-président, sa nomination est le produit de l'accord de partenariat qui prévoyait que le président de l'Assemblée désignerait le premier vice-président et le président de la République le second vice-président.

Finalement Buyoya a refusé d'accéder à cette exigence pour deux raisons. Premièrement, il risquait d'être décrédibilisé. S'il n'appliquait pas le partenariat- test à la fois de bonne conduite et du respect des engagements - qu'est ce qui garantirait qu'il appliquerait l'accord post Arusha ? Deuxièmement, il semblait inutile de procéder à un remaniement risqué à la veille d'un accord qui redistribuerait de toute façon le pouvoir. Quelques jours plus tard, en février 2000, la rencontre de Dar es Salaam des «key players», la Convergence subit un coup dur : l'un des ténors de la Convergence Pierre Barusasiyeko-aile Nzajibwami, se voit exclu pour avoir épousé les thèses du G7, en « préconisant la fusion pure et simple de la rébellion et de l'Armée régulière »¹¹² et en s'écartant de la position de l'Assemblée nationale, dont il est délégué à la troisième commission. Puis Inkizo se retire en dénonçant que la rencontre de Dar constitue uniquement une plate-forme de distribution de postes.

26 FRODEBUs et G7

La Convergence était également conçue pour donner un appui à l'aile du FRODEBU conduite par Augustin Nzajibwami. A peine Nyerere disparu le 14 octobre, Nzajibwami a convoqué un congrès de « clarification » le 15 octobre lors duquel il s'est autoproclamé président du parti. Nyerere avait toujours voulu éviter l'éclatement du FRODEBU et avait maintes fois tenté des médiations entre les deux ailes. Il avait même menacé Nzajibwami s'il tentait de faire un congrès officialisant l'éviction de Minani et la division du FRODEBU. Il a accusé le pouvoir d'encourager cette division afin d'éviter la constitution d'un bloc hutu fort.

La Convergence avait aussi besoin d'une figure hutu du FRODEBU pour présenter un plan crédible pour la transition avec Buyoya comme président. Un Nzajibwami, avançant l'argument de la coopération, du compromis, de l'approche graduelle et rassurante pour les Tutsi, du respect de la parole donnée pendant le partenariat était une tentation pour le gouvernement de promouvoir la ligne de l'unité nationale. Mais en se distanciant trop de ses collègues du FRODEBU et en prenant une attitude trop conciliante, il perd aussi sa légitimité d'opposant et sa capacité à amener tout le FRODEBU vers un accord final. Il n'est pas impossible qu'il ait « survendu » sa représentativité et sa popularité auprès des Hutu au pouvoir de Buyoya. A un certain moment, Buyoya avait de toute façon lui-même besoin de tester la représentativité des leaders du FRODEBU.

Le gouvernement avait besoin d'une voix hutu pour demander la présence de l'aile des FDD, qu'une bonne partie des participants s'accordaient à trouver gênante. En

¹¹¹ "Burundi-Assemblée nationale : Une Assemblée nationale à deux visages", Burundi Bureau, 29 novembre 1999.

¹¹² Déclaration 001/2000, CNPR.

effet, depuis la création du G7, le FRODEBU externe et le CNDD (Nyangoma) avaient préféré faire alliance et harmoniser leurs positions de négociations pour s'opposer au bloc FRODEBU Nzojibwami-FDD (Bosco). Cette position a été soutenue par la médiation depuis le début et a été rejointe récemment par Bagaza. Le FRODEBU a toujours manifesté une certaine méfiance vis-à-vis de la rébellion, particulièrement à l'égard de Nyangoma et de ses ambitions de contrôle. Bien que le CNDD soit une émanation du FRODEBU, son contrôle a échappé au parti. Vis-à-vis de la violence en général, le FRODEBU a toujours défendu la thèse de la « lutte politique par des moyens pacifiques », renvoyant la rébellion et l'armée dos à dos. Il ne pouvait par conséquent pas assumer la violence commise contre les civils par la rébellion.

A ce stade des négociations, le FRODEBU cherche à minimiser l'importance des FDD-Bosco pour plusieurs raisons : d'abord à cause du rapprochement du parti avec Nyangoma au sein du G7, qui a toujours refusé de s'asseoir avec Jean Bosco à Arusha. Ensuite et surtout car il ne veut pas voir se perdre les acquis de ces 20 mois de négociations, en incluant dans le contexte actuel un nouveau partenaire. Il se méfie de la volonté de Jean Bosco de voler la vedette du processus après avoir été le grand mystère de ces négociations et avoir gardé le processus en otage. Le FRODEBU souhaite voir la rébellion être incluse dans les négociations uniquement au stade ultime pour négocier un cessez-le-feu « technique » et a exprimé le souhait d'être présents dans ces discussions. Il se méfie encore de la collusion possible entre le gouvernement et les FDD pour court-circuiter Arusha.

Cependant, le FRODEBU voit bien que l'obstacle majeur à la finalisation d'un accord reste la violence, comme l'a dit le président Buyoya dans sa conférence de presse du 22 février 2000 : « la question de la violence n'a pas encore trouvé d'approche ». Le parti déploie maintenant de nombreux efforts pour convaincre les FNL et les FDD de rejoindre le processus de paix.

27 L'A.N.A.C et les accords PARENA-FRODEBU

Le FRODEBU a continué ses contacts avec le PARENA, jusqu'à aboutir à des accords à Kampala en novembre sur un certain nombre de thèmes de négociation. Peu de temps après, un nouveau groupe est né, l'Alliance Nationale pour le changement (A.N.A.C), qui regroupe le FRODEBU aile Minani, le PARENA, le PP, le RPB, la Sojedem et plusieurs personnalités de la société civile. La création de ce groupe, quatre jours après la nomination de Mandela, est immédiatement perçue comme un concurrent de Convergence. Dans sa déclaration initiale¹¹³, le groupe caractérise les négociations d'Arusha par l'existence de deux camps ; celui du statu quo et celui du changement. La déclaration dénonce que « le petit groupe de personnes qui confisque l'Etat » et entretient une guerre sale qui traduit sa peur de perdre l'impunité et leurs privilèges en cas de changement » tient en otage le peuple burundais. Le texte propose un rassemblement autour d'une vision commune « contre l'immobilisme actuel et pour un nouvel ordre économique et social ». Sur la question du génocide, le texte indique que l'intérêt collectif est de mettre fin à l'impunité mais en réservant une place à ceux qui ont peur de la punition ; sur le système électoral, l'intérêt collectif est le choix des dirigeants par le peuple mais « aucun groupe de citoyen ne doit se sentir exclu » ; sur la rébellion, l'intérêt de la société est que la guerre s'arrête mais en réintégrant les groupes armés ; sur l'économie, l'intérêt collectif est la libéralisation économique et la redistribution mais en garantissant que ceux qui ont des privilèges ne les perdent pas ; sur la transition, il s'agit de passer à une nouvelle citoyenneté tout « en rassurant ceux qui ont peur du changement et de la démocratie ».

¹¹³ Déclaration A.N.A.C, 5 décembre 1999.

Ces accords entre FRODEBU et PARENA, signés le 30 octobre 1999, ont été présentés à tous les partis politiques à Arusha fin mars 2000, dans l'objectif de « faire avancer les négociations »¹¹⁴. Ils s'accordent sur la durée de la transition de 2/3 ans ; sur le fait que la transition soit dirigée par un président et un vice-président, d'« une ethnie et d'une formation différente de celle du président », tous deux « issus du cadre de négociations globales d'Arusha ». Les deux partis se sont également mis d'accord sur la nécessité de la mise en place d'un Haut Conseil d'Etat qui serait chargé de suivre la mise en application de l'Accord, d'en interpréter les termes en cas de contestation des signataires et dont les anciens présidents de la République seraient membres de droit. Le FRODEBU et le PARENA exigent des garanties politiques, diplomatiques, sécuritaires et financières à l'application de l'accord, en particulier l'envoi d'un effectif militaire spécialisé de deux mille hommes pour protéger les nouveaux et anciens hauts cadres de l'Etat et une force internationale de maintien de la paix. Dans une interview, le président du FRODEBU Jean Minani explique que ce ne sont pas des accords de partage de pouvoir post-accord, mais une alliance tactique pour faire bloc contre Buyoya dans les négociations. Le FRODEBU pense nécessaire de casser le mythe d'une collaboration impossible entre Hutu et Tutsi : « Aujourd'hui nous avons fait un accord avec ceux que les gens présentent comme Hutu et Tutsi pour que ce soit un accord politique, non pas de Hutu et Tutsi, mais un accord de gens qui peuvent avoir la même vision. Et je vous assure que s'il y a eu une sorte d'entente avec le PARENA, c'est après avoir sérieusement discuté. Et je défie quiconque de nous amener un meilleur accord. »¹¹⁵ S'il est certain que de réelles négociations ont eu lieu entre ces deux partis, les agendas restent différents. Le FRODEBU estime que la force et la représentativité du PARENA ne sera connue qu'après une consultation électorale. De son côté, le PARENA espère jouer la carte hutu pendant les négociations pour faire partir Buyoya mais récupérer l'opinion tutsi et consolider son pouvoir au moment de l'application de l'accord.

28 Dernière ligne droite et émergence de deux blocs

La naissance de la Convergence et de l'A.N.A.C, toutes deux à composante multiethnique annonce la phase finale des négociations. Après avoir été dix huit, les négociateurs se sont groupés en trois et maintenant en deux blocs. Comme l'analyse ci-dessus l'a montré, la formation de ces blocs est due essentiellement au positionnement des uns et des autres par rapport aux promesses de distribution du pouvoir d'un accord de paix. Il est donc logique qu'à l'approche de l'échéance de la signature, les partis se préparent pour la compétition finale et fassent campagne pour rassembler le plus de « voix » possibles avant le débat final sur la transition. Le FRODEBU et le PARENA, forts de leur accord, cherchent à gagner les FNL et les FDD en les intéressant à leur programme d'intégration des forces rebelles dans l'armée et ont déjà contacté certains partis pour la composition d'un gouvernement de transition. Le gouvernement de son côté tente aussi de récupérer les membres de l'ancien G8 et certains partis du G7 exclus et déçus de l'accord FRODEBU-PARENA, par exemple le CNDD. Depuis les derniers rounds, on voit aussi les chefs de certains partis venir en personne, comme celui du PIT, du RADDES et de l'INKINZO. Il est peu probable que ces alliances tiennent au delà de la signature de l'accord car elles sont essentiellement tactiques.

¹¹⁴ Interview de Jean Minani, Président du FRODEBU, Burundi Bureau, 21 mars 2000.

¹¹⁵ Interview de Jean Minani, Burundi Bureau, 21 mars 2000.

29 Un réalignement des partis tutsi ?

Parallèlement à la formation de ces alliances, la conscience « tutsi » réapparaît pour plusieurs raisons. L'insistance de Mandela dans son discours du 21 février sur la « domination politique, économique, et militaire de la minorité Tutsi sur la majorité Hutu » de ces dernières trente années et sur le fait que Buyoya doive quitter le pouvoir a occasionné un vent de panique parmi les Tutsi et certains Hutu. L'UPRONA, soutien principal du gouvernement, a signé une déclaration avec 7 autres partis tutsi le 23 février, dénonçant « ...cette thèse de la domination des Tutsi comme dangereuse dans la mesure où elle risque de justifier la poursuite du génocide des Tutsi »¹¹⁶. La récurrence de ce thème dans le discours de Mandela sur ces questions a provoqué l'inquiétude des milieux d'affaire et des militaires.

En réalité, au fur et à mesure que l'échéance approche et surtout depuis que Mandela a été nommé, les Tutsi en général se rendent compte qu'Arusha, auquel ils ne croyaient pas, menace de déboucher sur un accord de façon imminente. Dans ce contexte, ils s'inquiètent qu'un accord défavorable leur soit imposé par la Facilitation et soutenu par la communauté internationale. Cet accord prévoit un partage du pouvoir avec les Hutu, la réforme de l'armée et probablement l'arrivée de forces de maintien de la paix internationales ou régionales. Déjà en juin 1996, l'armée s'était opposée au déploiement de troupes ougando-tanzaniennes dans le cadre d'une force d'assistance militaire.

Se sentant acculés, les partis à dominante tutsi rappellent de plus en plus que la question du génocide est minimisée. Un collectif d'associations, derrière lequel se cachent probablement des partis politiques a transmis un memorandum au Médiateur. Celui-ci souligne que le rapport de la Commission d'enquête des Nations unies sur les massacres de 1993 a conclu que des « actes de génocide ont été commis contre la minorité tutsi le 21 octobre et dans les jours qui ont suivi suivant des instructions et la participation de certains militants et leaders hutu du FRODEBU, y compris au niveau communal ». Le memorandum indique aussi que « the alliance between the Burundi armed groups and the Rwandese génocidaires is no more to be denied (see the report published on March 23 by Human Rights Watch). »¹¹⁷ Le 3 avril, cinq organisations défendant les intérêts des rescapés et qui ont toujours dénoncé les négociations d'Arusha, ont menacé de recourir « à tous les moyens politiques, diplomatiques, même à la lutte armée si les intérêts des rescapés n'étaient pas tenus en compte (...). La signature des accords d'Arusha sera une déclaration de guerre au peuple burundais. Nous le prendrons comme tel et le peuple burundais se défendra ».¹¹⁸ Dans un communiqué récent¹¹⁹, l'ambassade du Burundi en Afrique du Sud a souligné que Mandela, en appelant à la libération des prisonniers politiques en février et en mars « sans spécifier la nature de leur charge », s'était placé lui-même - inconsciemment certainement - du côté de ceux qui veulent l'impunité pour les crimes qu'ils ont commis». Le communiqué explique que les 9000 prisonniers du Burundi sont responsables d'actes de génocide ou de massacres et qu'il faut les juger plutôt que de les libérer inconditionnellement, sinon on risque de créer un « réflexe de vengeance » chez les victimes. Le RADDES a déclaré le 4 avril qu'il ne signerait pas l'accord de paix si le document ne contenait pas d'assurances pour les victimes du génocide et que le fait qu'il n'y ait pas eu de débat sérieux à Arusha sur la question du génocide était une « déficience énorme » du processus¹²⁰.

¹¹⁶ Déclaration, 23 février 2000.

¹¹⁷ Memorandum to Nelson Mandela, collectif des associations, 24 mars 2000.

¹¹⁸ Charles Mukasi, président de l'UPRONA, aile dissidente, cité par AFP, 3 avril 2000.

¹¹⁹ Cité par IRIN, 4 avril 2000.

¹²⁰ Netpress, 4 avril 2000.

Il est vraisemblable que la résurgence de la question du génocide dans les débats depuis le mois de janvier soit soutenue discrètement par le gouvernement. D'une part, il s'agit d'agiter une sonnette d'alarme pour signifier que les intérêts de la minorité n'ont pas encore été pris en compte et d'autre part la tolérance soudaine de l'expression du radicalisme tutsi est une réponse indirecte aux critiques de Mandela sur la liberté de la presse.

Les Rwandais s'inquiètent de ces derniers développements : d'abord parce que cette agitation sur la question du génocide signifie un mécontentement des radicaux et préfigure la non-application des accords au Burundi, donc une instabilité future dans la région et en conséquence une possible intervention tanzano-ougandaise ; ensuite parce que les négociations au Burundi minimisent l'importance du génocide et diffuse l'image du Tutsi oppresseur au détriment de celle du Tutsi victime ; enfin, car des négociations sur cette base risquent de constituer un précédent fâcheux dans la région et de permettre aux Hutu de reconstituer une base politique forte.

C. La transition, enjeu numéro 1 des négociations

A ce stade du processus, le président Buyoya est devenu à la fois l'enjeu numéro 1 des négociations et une partie au conflit à lui seul. Presque tous les partis sont traversés par une fracture sur le thème pro- ou anti-Buyoya. L'UPRONA s'est officiellement divisé l'année dernière entre la tendance qui soutient la politique de négociations du gouvernement et la tendance Mukasi qui refuse de s'asseoir avec « les génocidaires » de 1993. Depuis octobre 1999, le FRODEBU est officiellement scindé entre la tendance Nzojibwami très pro-gouvernement et la tendance Minani. La première tendance veut le maintien du système en place et justifie sa position par la nécessité d'une approche progressive et rassurante des réformes. La seconde veut le changement rapide à la tête de l'Etat. Or dans cette coalition pour le changement, les ambitions des uns et des autres sont pour le moins hétéroclites, leur plus petit dénominateur commun étant de faire partir Buyoya. Cette focalisation sur sa personne et son institution présidentielle montre bien que, pour tous les acteurs, l'enjeu de ces négociations est le pouvoir.

30 Les intérêts réels ne sont pas encore négociés

La position particulière du président fait de lui aujourd'hui une partie aux négociations aux intérêts à part entière. Il est revenu au pouvoir, « mandaté » par un petit groupe de civils et de militaires avec plusieurs objectifs : empêcher l'intervention régionale qui se préparait au Burundi, ramener la sécurité (en reprenant le contrôle de l'armée et de l'Etat et en donnant à l'armée les pleins moyens de combattre la rébellion¹²¹), rassurer la communauté internationale en se présentant comme le leader réconciliateur et démocrate et, troisièmement, ramener la coopération suspendue en mai 1996 pour des raisons de sécurité. On peut rajouter un quatrième objectif dont très peu font mention: celui de participer discrètement aux opérations de l'AFDL qui allaient commencer deux mois plus tard et empêcher un reflux massif des bandes armées basées au Congo ex-Zaïre vers le Burundi.

Son retour répondait aussi à la nécessité de garantir et de sauvegarder les intérêts d'un système qui a constitué un appui pour le pouvoir militaro-financier de ces trente dernières années. Ce système est composé de tendances et d'agendas divers. Parmi eux, il faut distinguer les putschistes de 1993 et les non-putschistes. Les putschistes jouent la carte Buyoya car ils savent qu'ils constituent un appui puissant pour son pouvoir : officiers et civils impliqués dans le putsch de 1993 avaient intérêt à

¹²¹ Les militaires accusaient le président Ntiba d'un côté d'employer les moyens de l'Etat pour soutenir la rébellion et de l'autre de faire obstacle à toute action de défense du territoire.

renverser le régime FRODEBU qui menaçait de les poursuivre. De plus ils ont cru que Buyoya constituait un rempart protégeant les intérêts du groupe de Bururi. Ils sont prêts à le soutenir dans sa politique de négociations tant qu'il s'agit de gagner du temps et surtout tant que leur impunité n'est pas mise en cause par le processus. Si la question de l'impunité et de l'amnistie a été abordée dans la Commission I, la négociation des intérêts de ce groupe puissant n'a pas encore eu lieu.

Parmi les non-putschistes, il y a d'abord les rentiers du système : des officiers de l'armée actifs ou retraités, des membres influents de l'UPRONA et des anciens fonctionnaires reconvertis dans le privé, qui se trouvent aujourd'hui dans les sociétés d'assurance, les banques, les sociétés pétrolières raflant tous les marchés publics. Ces mêmes rentiers sont organisés selon une logique régionaliste depuis 30 ans. Dans les réseaux militaro-financiers, les régions prépondérantes sont Bururi, Mwaro et Ijenda. Malgré la concurrence et la lutte pour le pouvoir entre les trois groupes régionaux, ils s'entendent pour dominer le groupe émergent du « Tiers Monde » (Ngozi, Kayanza, Kirundo, Muyinga, Gitega, Bubanza, Karuzi). Aucune entreprise ou banque ne peut être créée si elle n'est pas parrainée par Mwaro (argent), Bururi (pouvoir politique) et Ijenda (technocrates). Cette entente se remarque aussi dans l'armée, dominée par Bururi et Mwaro.

On peut souligner que les trois présidents depuis l'indépendance sont de la même commune (Rutovu), de la même région (Bururi) et du même clan (Hima). Il faut savoir que dans le Burundi monarchique, les Hima étaient considérés comme des intouchables qui n'avaient pas permission de posséder des vaches et étaient relégués par le système dans les contrées aux terres réputées infertiles comme Bururi. Prendre le pouvoir dans la période post-indépendance était une forme de revanche sociale pour ce groupe, qui s'est accroché au pouvoir et à l'armée comme débouché professionnel, moyen de survie et/ou bouclier de leurs intérêts.

Le processus de paix ne pourra pas avancer tant que les intérêts de ces puissants groupes et plus particulièrement de certains individus n'auront pas été négociés.

31 Les opinions publiques

Dans cette période difficile du processus de paix, les opinions publiques, Tutsi et Hutu, attribuent leur insatisfaction générale au président Buyoya. Par rapport à sa base politique initiale, aucun de ses « points d'entrée » dans les négociations n'a fonctionné : la promesse de terminer la guerre n'a pas été tenue (soit par l'absence de volonté, soit par l'incapacité de l'armée), la sécurité après un temps d'accalmie s'est à nouveau détériorée. L'embargo n'a été suspendu que deux ans après le retour de Buyoya mais la coopération n'a pas encore repris. Cela fâche les opérateurs économiques et affame la classe moyenne tutsi urbaine qui constitue une partie de sa base politique. Les Tutsi en général ont beaucoup de griefs contre lui : ils lui reprochent d'avoir organisé les élections en 1993 en refusant la transition proposée par le FRODEBU, puis d'avoir laissé le pouvoir sans tricher sur le résultat des élections ; d'avoir laissé s'installer le chaos après l'assassinat du président Ndadaye; de ne pas avoir de politique claire contre le génocide et d'avoir blanchi trop de responsables du FRODEBU pour les besoins de sa politique de partenariat. Témoin cette lettre : « Monsieur Buyoya, Bien que vous prétendez représenter les batutsi, alors que toute évidence aucun mututsi¹²² ne se reconnaît en vous (...) le peuple burundais vous rappelle avec force qu'il ne veut plus de vous.(...) Vous êtes l'homme par qui tous les malheurs du Burundi arrivent.(...) Vous faites tout votre

¹²² Mututsi signifie "un Tutsi", Batutsi "les Tutsi".

possible pour empêcher l'armée de se battre.»¹²³ Une partie des Tutsi ne se sentent pas représentés dans la défense de leurs intérêts ethniques. Ils reprochent au président de vouloir faire la paix avec les Hutu selon ses propres termes et pour sa propre survie. Ceux qui sont convaincus de la nécessité de négocier estiment que l'insistance de Buyoya à sauver son pouvoir personnel est l'obstacle majeur à un bon accord. Ils estiment que Buyoya ne convainc ni la région, qui continue à caresser les projets d'intervention ou le recours à de nouvelles sanctions, ni la communauté internationale qui conditionne la reprise de l'aide à la signature d'un accord signé à Arusha.

Pour les Hutu, Buyoya porte la responsabilité en tant que chef d'Etat des échecs de toutes les formules essayées au Burundi : démocratisation, partage de pouvoir, guerre, négociations avec le CNDD, partenariat, négociations d'Arusha. Les Hutu qui ont cru en l'homme de l'unité et de la réconciliation à partir de 1988, au démocrate en 1993, doutent aujourd'hui de sa capacité à conduire la transition. Quelles sont en effet les garanties de changement qu'il propose pour l'avenir et comment rassurer les gens qu'il peut incarner ce changement ?

La perception de ses opposants hutu, particulièrement de la rébellion est qu'il représente tout ce qu'ils combattent : l'armée, son système oppressif et exclusif et son ingérence dans la politique, l'assassinat du président Ndadaye et le clientélisme du sud. Ils l'accusent d'avoir torpillé le partenariat en divisant le FRODEBU et en ne tenant pas les promesses du partage du pouvoir au niveau de l'exécutif, de la diplomatie et de l'administration territoriale. Ils le tiennent également responsable d'avoir bloqué le processus d'Arusha. Enfin, ils lui reprochent d'avoir gardé dans son entourage des putschistes, d'avoir laissé prendre place une parodie de procès du putsch de 1993 et de ne pas s'être attaqué plus tôt à la corruption de certains de ses ministres.

32 « L'ennemi c'est la peur »

Les contradictions et les tensions de la politique du gouvernement sont apparues dans sa manière de gérer l'opinion publique depuis 1996 ainsi que dans sa façon de mobiliser sa base politique vis-à-vis de sa politique de négociations depuis 1998. D'un côté, l'évolution des mentalités depuis 1996 est énorme et le crédit en revient au président Buyoya. L'opinion de la capitale a beaucoup évolué depuis son retour au pouvoir en 1996, de même que le langage politique. Le gouvernement a réussi à vendre l'idée de « négociations », un mot qui provoquait des réactions violentes et haineuses en 1996. Beaucoup de Tutsi avaient en effet vu dans ce coup d'Etat la garantie que leur sécurité serait assurée et n'avaient alors pas compris que les négociations et le partage du pouvoir seraient inévitables. Mais le président a imposé cette idée en commençant immédiatement les négociations de Rome avec le CNDD, en concluant le partenariat et en participant à Arusha de façon constante. La formule du partenariat depuis 1998 a également réussi à rétablir une confiance minimale entre Hutu et Tutsi, et ce malgré les accusations de part et d'autre de tricherie et de double langage. Aujourd'hui, il est indéniable que le principe des négociations est mieux accepté par ceux-là mêmes qui y étaient farouchement opposés. Ironiquement, l'opinion tutsi soutient maintenant la formule des négociations de Rome qu'elle avait si violemment rejetée en mai 1997¹²⁴, c'est-à-dire la négociation d'un cessez-le-feu entre le gouvernement/armée et les bandes armées.

¹²³ Lettre à Monsieur Pierre Buyoya, La population de Bujumbura en deuil et victime de la politique génocidaire de Buyoya, 28 août 1999.

¹²⁴ Négociations pour un cessez-le-feu entre le CNDD et le gouvernement Buyoya à Rome sous les auspices de la Communauté de Sant'Egidio.

D'un autre côté, la politique de communication du gouvernement reste ambiguë, d'une part à cause de son manque d'expertise dans les techniques de communication et d'autre part parce qu'elle reflète essentiellement ses contradictions et hésitations vis-à-vis du processus d'Arusha tel qu'il est conçu. Selon les mots d'un fonctionnaire du gouvernement, « tant qu'on n'avait pas de garantie que le processus d'Arusha produirait quelque chose, on ne pouvait vendre que le principe des négociations et pas sa substance »¹²⁵. Souvent, le président a répété qu'aucun accord ne sera imposé de l'extérieur, que l'opinion devait être « prête » pour éviter le scénario à la rwandaise d'une faction extrémiste refusant les accords d'Arusha en 1993. Mais dans les faits, si la politique de communication du gouvernement a réussi à limiter les incitations à la haine dans les médias, elle n'a pas activement préparé les esprits à un accord négocié. L'argument avancé pour justifier la censure est que les médias deviennent des tribunes pour des discours de subversion contre les négociations, de propagande ethnique et d'humiliation de l'adversaire. Dans sa grande majorité, la presse fonctionne en effet plus comme une machine à rumeurs et à opinions partisans que comme un véhicule d'information objective. Toutefois, la communication gouvernementale n'a pas été efficace pour préparer les esprits à comprendre et accepter le contenu d'un accord de paix. Il y a bien eu des débats et tables rondes organisés par le gouvernement dans tout le pays, le fameux « débat national », au cours duquel les gens se sont exprimés librement. Mais ni la liberté d'expression ni les résultats de ces débats n'ont été transposés aux médias ni restitués à la population. Beaucoup de Burundais se plaignent qu'éviter la subversion ne constitue pas une politique de communication active et reprochent au gouvernement soit de les infantiliser soit de ne pas accepter le débat, comme si la vision du gouvernement devait être imposée coûte que coûte. Les médias sont tellement censurés que leur pédagogie n'est pas considérée comme crédible ou rassurante.

Cette politique a plusieurs conséquences très coûteuses pour le processus de paix : d'abord, si les gens ne sont pas véritablement informés ni consultés sur ces négociations, ils tendent à croire que les négociations d'Arusha sont un jeu, que le pouvoir n'y croit pas vraiment et que donc elles n'ont aucune crédibilité. A chaque retour d'Arusha, les délégations semblaient avoir peur d'assumer et de restituer les débats tenus à Arusha, craignant d'être qualifiées de « traîtres » par leur communauté respective. Deuxième conséquence : dans un contexte où il y a recrudescence de la violence et, en même temps, où les négociations ne produisent encore aucun dividende concret, la censure gouvernementale est vécue comme une répression et une non-prise en compte du problème d'insécurité, ce qui accroît le sentiment de la population que les politiciens négocient un partage de pouvoir sans considération pour la protection de la population. Peu d'efforts sont faits pour communiquer et expliquer la nécessité d'un nouvel ordre politique et social (et les bénéfices qui en découlent) ni pour dissiper les peurs des communautés par rapport à ce changement que doit amener un accord de paix. En d'autres mots, le pouvoir impose ces négociations sans rassurer ni éduquer les gens, qui sont laissés à eux-mêmes et risquent de se renfermer dans des ghettos idéologiques. Les négociations sont un slogan vide, sans contenu sans vision claire qui permette à chacun de se situer dans l'avenir. Les Tutsi craignent en particulier un « remake » de 1993 où Buyoya est allé aux élections en promettant la victoire et a tout perdu. Cette fois il veut aller aux négociations mais ni la vision de l'avenir ni les bénéfices immédiats ne rassurent les Tutsi. Les Hutu voient que Buyoya promet un changement comme en 1993 mais qu'il va s'accrocher au pouvoir encore une fois, faussant ainsi le jeu des négociations.

¹²⁵ Interview d'un haut responsable burundais, septembre 1999.

Or « l'ennemi c'est la peur », pour reprendre une citation de Boutros Ghali, venu en visite au Burundi début 1996. C'est en partie la peur qui explique l'assassinat de Melchior Ndadaye en 1993 par un groupe d'officiers et de civils qui craignaient de tout perdre avec le changement de pouvoir. C'est aussi en partie la peur d'un nouveau 1972 qui a motivé la population hutu à tuer des Tutsi en masse à la suite du putsch de 1993. De part et d'autre, ces peurs ont été renforcées par le génocide au Rwanda et les guerres du Congo qui ont polarisé les bantous contre les nilotiques.

L'exclusion de certaines voix et l'étouffement de la résistance aux négociations entre juillet 1996 et aujourd'hui montre que le président n'a pas négocié suffisamment avec sa base. Ce vide ne permettra pas de réduire le décalage entre l'opinion intérieure et ce qui se négocie à l'extérieur. On ne peut pas vouloir les négociations sans débat, ni de démocratie sans compétition d'idée. Si effectivement Buyoya veut rendre l'accord de paix applicable une fois signé, il doit libéraliser les débats et faire en sorte que tous les Burundais s'approprient ce processus.

A ce stade, une visite de Mandela au Burundi serait la meilleure des aides au processus de paix, de même que l'ouverture d'un bureau de la Facilitation à Bujumbura chargé d'informer l'opinion sur les négociations. Mandela seul peut expliquer à tous la nécessité des compromis sur l'armée et le pouvoir pour arrêter la guerre, lancer le débat sur la justice et la réconciliation et rassurer ceux qui ont peur de l'avenir.

33 La situation économique et sociale contribue à l'émiettement de l'autorité

L'autorité du président est également remise en cause par la situation économique et sociale. « Depuis un an, le Burundi est quasiment demeuré en situation autarcique. Privé de l'aide publique au développement qui a toujours soutenu son économie et contrarié par ses énormes dépenses de sécurité, l'Etat burundais est plus usé et plus débordé que jamais par les contrecoups sociaux inévitables compte tenu de la poursuite de la guerre : aide publique au développement bloquée, ressources en devises raréfiées, importations bloquées, dévaluation désastreuse de la monnaie, inflation du coût des biens et des services, spéculations commerciales, blocage des salaires, effondrement des pouvoir d'achat, montée des fléaux sociaux (corruption, banditisme, criminalité crapuleuse...), paralysie du secteur privé, gel des recrutements et embauchages, licenciements et hausse du chômage, désengagement de l'Etat des secteurs sociaux, désinvestissements massifs etc..»¹²⁶. La guerre et l'économie sous embargo ont été financées en bonne partie par la planche à billets, ce qui aura des conséquences à long terme sur l'économie burundaise. Tout le monde, y compris une partie des dignitaires du régime, ont été touchés par la paupérisation.

L'aide budgétaire internationale reste conditionnée à la signature d'un accord. C'est la position de l'Union européenne, du Canada et de la plupart des donateurs. Ceux-ci n'ont donné que 42 millions USD au Burundi dans le cadre de « l'assistance humanitaire élargie »¹²⁷ en 1999. La Banque Mondiale a promis un prêt d'urgence de 35 millions USD, mais la première tranche ne sera débloquée qu'en juin. Seule la Chine et la Libye ont promis une aide au Burundi. Le gouvernement chinois a donné 2,3 millions USD en novembre 1998, 2,4 millions USD lors de la commission mixte Chine-Burundi en mai 1999 et a offert des crédits à taux préférentiels au Burundi pour la construction d'un barrage hydroélectrique et l'achat d'équipements chinois¹²⁸.

¹²⁶ Lettre ouverte, Ligue Iteka, 12 août 1999.

¹²⁷ Ce concept a été accepté lors de la réunion des donateurs sur le Burundi le 5 janvier 1999.

¹²⁸ Panafrican news agency, 21 novembre 1999.

La Libye a aussi promis 40 millions USD mais a soumis le don à l'approbation du Comité populaire libyen et à l'ouverture d'une ambassade à Bujumbura.

La réunion que le président a eu avec les opérateurs économiques en septembre a clairement montré qu'il n'attendait plus rien de l'aide internationale. Il leur a signifié que les bailleurs de fond faisaient du chantage avec la reprise de la coopération, mais que le gouvernement n'accepterait pas de signer n'importe quoi et que par conséquent il fallait organiser la solidarité nationale. Il a annoncé des mesures de libéralisation du change, ce que les opérateurs économiques réclamaient depuis longtemps, encourageant ainsi les exportations.

Cela a plusieurs conséquences. Premièrement, l'autorité du chef est contestée. En Afrique en général, le chef n'est chef que quand il peut garantir une certaine redistribution de la richesse. Or aujourd'hui le gâteau diminue. Le président voit décliner ses possibilités de patronage et de redistribution et, partant, sa légitimité de patron protecteur. Le système de clientélisme, basé sur une distribution des emplois et des privilèges, ne peut plus fonctionner. Or les gens sont d'abord et avant tout préoccupés par leurs conditions d'existence et ne seront convaincus par la politique de Buyoya que s'il leur garantit un minimum de sécurité matérielle. Deuxièmement, il y a peu de chances que dans ces conditions, on puisse envisager sérieusement le partage du pouvoir. Quelque soit celui qui va conduire la transition, il n'aura pas les moyens de sa politique et le pays sera difficile à gouverner. Bien qu'à court terme il soit indispensable d'éviter de nourrir un système politique défaillant, il est insensé de tuer l'économie d'un pays sachant que la croissance économique sera à court, moyen et long terme la garantie d'intégration de tous les éléments de la société et de la régénération de l'élite. Troisièmement, ce manque de ressources accroît la dépendance du président vis-à-vis de ces grands rentiers du pouvoir, qui ont intérêt au « statu quo ante » et dont il aurait au contraire besoin de réduire la pesante tutelle. Pour tenir bon depuis 1996, il a été obligé de laisser le pouvoir économique se concentrer de plus en plus et n'a pu réprimer la corruption et les malversations. Autour de lui, tous sentent que l'après Arusha est incertain et profitent du temps qui leur reste pour prendre ce qu'ils peuvent. La distinction entre secteur public et privé s'amenuise et la régulation étatique a de plus en plus de mal à être appliquée. La spéculation sur le sucre, l'essence, le riz en sont la preuve. L'administrateur de la SOSUMO, la fabrique de sucre nationale, a déclaré quelques jours avant sa mort dans l'attentat de Muziye(date...): « Le manque de sucre ne vient pas d'un problème de production nationale, mais du fait que certains grossistes ont le monopole et qu'ils préfèrent le vendre au Rwanda ou au Congo, qui achètent en devises et pratiquent des prix plus élevés. Les militaires contrôlent la distribution de certains produits, comme les médicaments ».

Les réactions à cette situation se sont d'abord traduites par les grèves de la confédération des syndicats des travailleurs en janvier 2000. Ils se plaignaient surtout de la montée des prix en décembre. La majorité des salaires de la fonction publique n'a pas été payée en décembre. L'opinion était encline à accepter des sacrifices mais à la condition que la tête de l'Etat donne l'exemple. Or bon nombre de ministres et de hauts fonctionnaires ne se cachaient même plus de détourner les ressources de l'Etat. Après plusieurs appels à l'administration territoriale pour juguler la fraude et imposer des amendes prohibitives aux fraudeurs (sans succès), le président Buyoya a finalement opéré un remaniement ministériel le 11 janvier 2000 et changé les ministres de la défense, du commerce et industrie, des Finances, des Postes et télécommunications. Ces mesures répondent à la pression de certains officiers de l'armée et du Comité exécutif de l'UPRONA qui, après un audit, a recommandé un remaniement et des sanctions contre les cadres de l'Etat et de l'administration du territoire. Le gouvernement a également décidé d'exempter de taxes les bas revenus salariaux pour les fonctionnaires de l'état.

34 Scénarios à éviter

Malgré l'impopularité croissante et l'érosion du pouvoir de Buyoya, cette oligarchie militaro-financière ne lâchera pas facilement le pouvoir. Elle ne le fera certainement pas tant qu'elle n'aura pas de garanties de protection de ses intérêts et de porte de sortie. Elle s'était réjouie de la disparition de Nyerere et avait cru que la nomination de Mandela serait favorable au régime en place. Or deux mois plus tard, le message qu'ils ont perçu de la part de Mandela à la session de février 2000¹²⁹ leur semble hostile à leurs intérêts. La pression dont ils font l'objet est tout d'un coup sérieuse. Mandela aurait également fait part à Buyoya en privé de ses réticences à le voir piloter la transition. Cette perspective les inquiète et inquiète également le président et une partie de la communauté internationale qui a toujours considéré Buyoya comme la seule alternative.

Le premier scénario est un coup d'Etat de ceux qui estiment que Buyoya ne défend plus leurs intérêts. Ce choix est extrêmement risqué vu l'hostilité régionale et internationale dont Buyoya a été victime en revenant au pouvoir en 1996 alors que celui-ci avait été justement choisi par l'armée pour son image rassurante à l'extérieur. Personne ne peut prendre la responsabilité d'hériter d'une situation aussi difficile et fragmentée. De plus, l'armée repose sur des alliances de famille qui restent pour le moment favorables à Buyoya. Aujourd'hui, alors que le gouvernement est bien engagé dans les négociations sous le contrôle international et régional, celui qui ferait un coup d'état à Buyoya, engagé dans les négociations, le renforcerait. Mais dans un contexte de pauvreté et de panique vis-à-vis d'un accord de paix, on ne peut pas exclure de comportement irrationnel.

Le deuxième scénario est que le gouvernement ne signe pas l'accord ou le retarde. L'armée peut laisser pourrir la situation jusqu'à ce que le chaos et la violence menacent de s'installer. Par exemple, certains leaders populistes tutsi peuvent exploiter politiquement la recrudescence de la violence de la rébellion et pousser les Tutsi à la panique, c'est-à-dire à tuer des Hutu. L'assassinat par des militaires d'un parlementaire FRODEBU Gabriel Gisabwamana dans des circonstances douteuses le 20 décembre 1999 a subitement rappelé les dangers de la période 1993-1996, où plus de 25 parlementaires FRODEBU ont trouvé la mort. Soulignons qu'une bonne partie de la communauté tutsi est armée, voire entraînée. En 1994-5, beaucoup de Tutsi se sont organisés en milices et en groupes d'autodéfense civile par l'acquisition encouragée des armes à feu (politique du premier ministre Nduwayo). Les tentatives de désarmement des civils après que Buyoya soit revenu au pouvoir en 1996 ont tourné court parce que la possession des armes par les Tutsi était considérée comme une option d'autodéfense par la majorité des officiers. Au sein de l'armée, le gros des troupes est composé par des jeunes militaires rescapés des massacres de 1993 et recrutés à partir des camps de déplacés tutsi, dont la soif de revanche risque de déboucher sur des comportements incontrôlés. Comme le disait un parlementaire hutu, « Au Burundi quand les Tutsi ont peur, ce sont les Hutu qui meurent »¹³⁰.

Le troisième scénario est celui de la signature d'un accord sous pression et non applicable. Buyoya a déjà signalé qu'il ne croyait pas à un accord imposé et qu'il démissionnerait si c'était le cas. Il l'a d'ailleurs clairement exprimé lors de sa conférence de presse à Arusha le 22 février : « Nous laissons les Burundais négocier la paix y compris la question de ceux qui doivent diriger le Burundi demain. Si les Burundais décident de quelqu'un d'autre, je partirais. S'ils demandent que je reste,

¹²⁹ Lorsque celui-ci a qualifié d'« inacceptable la domination politique, économique et militaire de la minorité tutsi ».

¹³⁰ Interview avec un parlementaire hutu, septembre 1999.

je resterais. Si je n'approuve pas l'accord, je dirais non. (...) L'accord doit être acceptable et applicable pour tous. Tout le monde doit être gagnant »¹³¹.

Par la pression qu'il impose, Mandela a obligé le président à sortir de sa réserve et à se mettre en campagne. La grande offensive diplomatique que l'on observe ces derniers jours, en Ouganda, au Mozambique et en Europe peut probablement s'expliquer par la nécessité de faire comprendre qu'il faut prendre en compte les réels intérêts et les risques de dérapage. L'insistance de Buyoya sur un accord « acceptable par tous et applicable » est en fait une mise en garde. Il signifie par là que signer sans l'accord de Buyoya et de ceux qu'ils représentent serait contre-productif et hypothéquerait les chances d'application d'un tel accord. Le gouvernement dit depuis septembre qu'un « gouvernement ne négocie pas son départ » et que n'étant pas vaincu on ne pouvait changer un rapport de force par la négociation. Lors du sommet de mars, il a exprimé dans son discours que « le débat de fond sur les questions politiques tire à sa fin ; pour arriver à des compromis dans l'intérêt du peuple burundais, les négociateurs doivent quitter certaines positions qui, à bien des égards, peuvent sembler inflexibles pour considérer avant tout l'intérêt général ».

Le président Buyoya a répété depuis le début des négociations qu'il tenait à ce que l'opinion soit prête afin d'éviter un scénario à la rwandaise. Dans le cas du gouvernement Habyarimana et du gouvernement Buyoya, les termes de négociations sont perçus comme étant imposés au départ ; les deux gouvernements adhèrent toutefois au principe plus tard et expliquent les blocages comme le fait des radicaux qui rejettent le dialogue. Dans les deux cas, on observe des inquiétudes à l'approche de l'échéance, l'accord est perçu comme ayant été obtenu par la force et comme la victoire des uns sur la défaite des autres (win-loose). Au Rwanda tout s'est joué entre la signature et l'application, période pendant laquelle le gouvernement Habyarimana et le FPR se sont préparés pour les uns à la préparation du génocide et pour les autres à la reprise de la guerre. Au Burundi on n'est pas à l'abri d'un tel scénario compte tenu du fait que la guerre ne s'est jamais arrêtée pendant le processus de négociations et que le réarmement et le recrutement continuent par tous les belligérants. La perspective de la démobilisation de l'armée et d'une intégration des rebelles agite par ailleurs les radicaux tutsi et les hommes de troupe.

Pour des raisons concurrentes, la tentation est grande de conclure le processus le plus vite possible. Ceci s'observe de façon commune à la fois auprès des participants burundais (Hutu et Tutsi) et du pouvoir et, d'autre part, de la médiation et de la communauté internationale. Pourvu que Buyoya dirige la transition, un accord de paix et ses bénéfices desserreraient l'étau dans lequel se trouve le gouvernement burundais, pressé par sa gestion quotidienne du pays. Quant à son opposition qui joue aussi le contre la montre, un accord rapide hâterait le départ du régime de Bujumbura qui est de plus en plus fragile. Pour la communauté internationale, un accord au Burundi justifierait l'investissement financier dans le processus d'Arusha et pourrait être brandi comme un point de référence dans une région qui respecte peu les accords de paix et éventuellement pourrait la dédouaner en cas d'impasse ou d'explosion de violence. Mandela, l'Afrique du Sud et la région sont déterminés à faire signer un accord rapidement et risqueraient de recourir à des pressions brutales pour débloquer la situation, soit en réimposant l'embargo, soit en ayant recours à l'intervention régionale, soit en sponsorisant un coup d'état comme l'avait envisagé Nyerere et dont le bénéficiaire s'engagerait à conclure les négociations. Si le gouvernement est acculé à signer un accord sous la contrainte ou laissant de côté les intérêts mentionnés ci-dessus, ses acteurs et ses soutiens feront probablement échouer la mise en application de l'accord.

¹³¹ Discours de Pierre Buyoya, 22 février 2000, Arusha.

1. Pour un débat ouvert sur la transition

Il est incontestable que l'objectif ultime des négociations est que le système en place rende le pouvoir à terme et accepte le principe de la participation populaire et de l'alternance au pouvoir. La vraie question est de savoir comment, car il faut absolument éviter une nouvelle déstabilisation du pays. La dette de sang de part et d'autre est déjà trop grande.

La classe politique burundaise souffre du même problème que beaucoup d'autres en Afrique : celle de son renouvellement. Sous Buyoya I et II, il y a eu émergence de quelques figures inédites, hutu et tutsi, mais la plupart n'a eu ni le pouvoir ni le soutien nécessaire pour changer le système. Les figures qui avaient émergé au moment du partenariat se sont en partie discréditées du fait de leur tiraillement perpétuel entre le partenariat et le processus d'Arusha. La période de négociations devait permettre de faire émerger de nouveaux leaders. Nyerere et les pays de la région, qui avaient compté là-dessus et investi dans l'opposition hutu, semblent aussi avoir été déçus par leurs recherches.

En réalité, l'un des obstacles majeurs à l'avancement des négociations est le remplacement de Buyoya. Le problème s'était déjà posé en 1996. Les officiers qui l'ont ramené au pouvoir ne l'ont pas fait tous avec enthousiasme. Encore une fois, ils lui reprochaient sa décision de démocratisation qui a conduit au déclenchement de la guerre. Aujourd'hui le même problème se pose : le changement immédiat oui, mais avec qui?

Si Buyoya reste, il y a des chances que l'accord ne soit appliqué que partiellement. Il ne peut pas aller au delà de lui-même : il est militaire, de Bururi et représente une des parties au conflit. Lors de la transition, il ne pourra pas changer radicalement son système clientéliste et ne pourra bouleverser les relations politiques personnalisées telles qu'elles sont vécues dans son camp, même si le programme des négociations le lui impose. Il ne pourra pas juger les putschistes de manière crédible. Le procès-mascarade des putschistes l'a montré en 1998. Il ne pourra plus organiser d'élections et se présenter ni combattre le régionalisme car les gens du sud constituent la base de son pouvoir et il doit protéger leurs intérêts. Dans ces circonstances, affirmer le statu quo et le maintien au pouvoir de Buyoya ne peut qu'être interprété que comme une déclaration de guerre par la rébellion, sauf si son engagement de changement est ferme et concret. C'est d'ailleurs suite à sa proposition de transition qu'il y a eu recrudescence de la violence des rebelles (mai 1999). Un cessez-le-feu ne sera possible que s'il donne des garanties de départ, même s'il doit partir à l'issue de la transition.

Que peut-on attendre encore de Buyoya ? Son plus grand crédit est d'avoir accepté et fait accepter les négociations et, de ce fait, il est capable, s'il le veut de mener le processus à son terme. Lors d'une transition courte, il peut d'abord assurer la sécurité de tous ; il a assuré celle des élites hutu qui sont restées et rentrées au Burundi après 1996 (on peut rappeler que 25 parlementaires hutu ont été assassinés sous l'intérimat et la présidence de Ntibantunganya) et empêché les règlements de compte, mais il lui reste encore à prouver qu'il peut assurer celle de la population et faire appliquer les droits de l'homme dans un contexte pacifié ; il peut également libéraliser le débat et lever les censures ; il peut initier des réformes de libéralisation économique (bien que ses gouvernements aient été plutôt dirigistes) ; enfin et surtout il peut garantir le retour et l'intégration des forces rebelles et des réfugiés. De plus, à ce stade des négociations, il est dangereux de demander le départ en bloc d'un système qui tient les rênes économiques, politiques et militaires du pays et de créer un vide. D'autant qu'il existe toujours des projets peu rassurants de la part de

certaines acteurs politiques burundais. Certains Hutu extrémistes voudraient bien pousser l'armée au crime : dérapage ethnique ou coup d'état, tandis que certains Tutsi extrémistes voudraient un Hutu faible à la tête de l'Etat pour pouvoir créer le chaos, démontrer son incompétence et, partant, reprendre le pouvoir.

Malgré le rôle important du président Buyoya dans l'histoire récente du Burundi, il est dangereux de se focaliser de manière excessive sur sa personne. Une telle attitude risque d'occulter complètement les véritables centres de pouvoir et les conflits d'intérêts entre groupes. Que lui ou un autre soit le leader de la transition, les intérêts des groupes restent les mêmes et doivent être négociés.

V. CONCLUSION

Mandela, grâce à son charisme et au soutien international qu'il peut mobiliser, a de grandes chances de réussir à faire signer un accord. Il a obligé les Burundais à prendre le processus au sérieux, y a imposé une certaine discipline et a débloqué le débat sur la question du génocide et de l'amnistie, de l'intégration des rebelles dans l'armée et de la transition. La pression qu'il exerce laisse croire à tout le monde que le processus, déjà trop long et trop coûteux, va aboutir très rapidement. Or ce n'est que récemment que les vraies questions ont commencé à être abordées et que tous les acteurs du conflit burundais se sont engagés à négocier. La pression d'un accord soutenu par la région et la communauté internationale fait resurgir à la fois les craintes du camp Buyoya de se voir imposer un accord qui ne garantirait pas ses intérêts mais également les peurs du camp anti-Buyoya, qui pourrait se voir obligé d'accepter que la transition soit conduite par l'actuel président.

Bien que le conflit au Burundi soit un conflit de pouvoir, il est capital de distinguer d'une part les intérêts des politiciens à exploiter soit le thème de la victimisation et de la marginalisation pour les Hutu, soit le thème du génocide et de la sécurité pour les Tutsi et d'autre part les peurs réelles des populations basées sur la mémoire des massacres. Un bon accord de paix prendra en compte ces deux aspects.

VI. RECOMMANDATIONS

A. Au nouveau médiateur Nelson Mandela :

A

Sur la question de la rébellion

- Créer un cadre de consultation privilégié entre les rebelles et la Facilitation qui leur garantisse une information suffisante sur les acquis du processus de paix et qui permette aux militaires et aux politiciens des mouvements armés d'exprimer leurs vues sur le cessez-le-feu, la réforme de l'armée, leur avenir (collectif et individuel) et la transition.
- Négocier une cessation des hostilités temporaire comme première étape d'un cessez-le-feu permanent, dans l'objectif d'identifier les forces rebelles et de tester le contrôle des chefs sur leurs troupes.
- Convaincre les FDD et les FNL de se détacher du dispositif de défense de Kabila et de s'engager fermement dans un processus strictement burundais. Leur faire valoir qu'en continuant à se battre sur le territoire de la RDC, ils risquent d'être

définitivement considérés comme « forces négatives à désarmer »¹³² par les négociateurs à Arusha et perdre ainsi leur statut d'interlocuteur.

Sur la question de la transition et des garanties de l'accord

- Ne pas précipiter la conclusion d'un accord si la négociation sur la période de transition n'offre pas de garanties suffisantes:
 - *Sur les intérêts collectifs* : Négocier d'abord les institutions de la transition, en tenant compte des intérêts collectifs à protéger pendant cette période : arrêt de la guerre, sécurité pour tous, partage du pouvoir et de la richesse, mise en exécution des réformes fondamentales et de la modernisation de l'Etat. Encourager une formule où les pouvoirs présidentiels seraient réduits, décentralisés et contrôlés par l'émergence d'institutions de transition qui jouerait un rôle de contre-pouvoirs. Cette discussion doit être poursuivie et conclue dans la Commission II.
 - *Sur les intérêts individuels* : Négocier ensuite les intérêts des acteurs qui comptent (sécurité, privilèges, impunité) et particulièrement des individus qui estiment avoir à perdre dans les négociations. Cette discussion peut avoir lieu dans le cadre de la Commission V et doit absolument être menée par le Facilitateur Nelson Mandela en personne.
- Encourager les chefs d'Etat de la région et les acteurs internationaux à se porter garants de l'application de l'accord et à soutenir le gouvernement de transition issu des négociations.

Sur la question des peurs et résistances au processus de paix

- Organiser rapidement une visite de Nelson Mandela au Burundi dans le but de rassurer la population hutu et tutsi sur l'accord de paix. Aller plus particulièrement à l'écoute du lobby anti-négociations et le convaincre de la nécessité d'une solution négociée pour arrêter la guerre.
- Ouvrir immédiatement un bureau de la Facilitation à Bujumbura pour mener de larges campagnes d'explication et de débats sur le projet d'accord.

B. Aux gouvernements occidentaux et aux bailleurs de fonds :

- Soutenir la résolution 1286 du Conseil de sécurité appelant à :
 - un processus de paix incluant toutes les factions de la rébellion et un cessez-le-feu immédiat.
 - la relance de la coopération : La communauté internationale doit aider immédiatement à la relance de l'économie pour d'une part montrer à la population les dividendes des négociations et d'une normalisation de la situation politique et d'autre part créer un environnement économique permettant une redistribution plus juste de la richesse¹³³.
 - maintenir le caractère civil des camps en Tanzanie.
- Soutenir politiquement, économiquement et militairement le futur gouvernement de transition et jouer un rôle actif dans les garanties d'application de l'accord.

¹³² Selon la terminologie de l'accord de cessez-le-feu pour la RDC à Lusaka.

¹³³ Voir Rapport ICG sur la relance de la coopération, mai 1999.

- Mobiliser rapidement des fonds pour financer l'accord et son application, en particulier la mise en place immédiate des commissions internationale d'enquête et la Commission nationale de vérité et de réconciliation, la démobilisation et la relance de l'économie.
- Proposer une expertise sur les différentes recommandations techniques contenues dans l'accord : la réforme de l'armée, l'élaboration d'un système électoral, la réforme de la justice, la gestion des terres et propriétés et les rapatriés.

CHRONOLOGIE DES EVENEMENTS AU BURUNDI ENTRE 1959 ET 2000

Novembre 1959: Révolution Sociale au Rwanda soutenue par le colonisateur belge. Chute de la monarchie et départ en exil des Tutsi persécutés dans les pays limitrophes

Juillet 1962: Accession à l'indépendance du Burundi et du Rwanda

Octobre 1965: Tentative de coup d'état d'officiers hutu contre le roi Mwambutsa IV suivie d'une répression massive de l'armée contre la population et l'élite civile et militaire hutu

Novembre 1966: Fin de la monarchie au Burundi et Première République après un coup d'état militaire par le capitaine Michel Micombero

Avril 1972: Assassinat du roi Ntare V à Gitega

Avril 1972: Massacres à grande échelle de la population et de l'élite civile et militaire hutu suite à des tueries ciblées contre des Tutsi par des rebelles hutu

Novembre 1976: Coup d'état du colonel Jean-Baptiste Bagaza. Début de la Deuxième République

Septembre 1987: Coup d'état du major Pierre Buyoya. Début de la Troisième République

Août 1988: Tueries contre des familles tutsi au nord à Ntega-Marangara (Kirundo) par des rebelles hutu suivies d'une répression contre la population hutu et de l'arrestation d'une partie de l'élite hutu dont le futur président Melchior Ndadaye

Octobre 1988: Début de la politique de l'unité nationale. Adrien Sibomana, un Hutu de Muramwya, devient Premier Ministre

Février 1991: Adoption par référendum de la Charte de l'Unité Nationale

Novembre 1991: Tentative de contacts entre le régime Buyoya et le Palipehutu à Paris, avortée à cause d'une attaque de positions militaires par le Palipehutu dans la province de Cibitoke et dans les zones au nord de Bujumbura

Mars 1992: Adoption d'une nouvelle Constitution et du multipartisme par référendum

Juin 1993: Premières élections présidentielles au suffrage direct et victoire du candidat du FRODEBU Melchior Ndadaye

Octobre 1993: Assassinat du président Ndadaye par des éléments de l'armée, suivi des massacres simultanés des populations tutsi dans plusieurs provinces par la population hutu et d'une répression massive de la population hutu par l'armée

Février 1994: Investiture du président Cyprien Ntaryamira du FRODEBU

Avril 1994: Mort du président Ntaryamira dans l'attentat contre l'avion du président rwandais Juvénal Habyarimana et déclenchement du génocide contre la minorité tutsi et les Hutu modérés sur tout le territoire du Rwanda

Septembre 1994: Signature de la Convention de gouvernement, comprenant 12 partis politiques. Quatre sont de « la mouvance présidentielle » FRODEBU, RPB, PP et PL. Les autres sont dans « l'opposition » : UPRONA, PRP, INKINZO, PIT, PSD, RADDES, ANADDE, ABASA. Le gouvernement de la Convention est présidé par Sylvestre Ntibantunganya du FRODEBU

Novembre 1995: Conférence régionale sur le Burundi au Caire co-présidée par Jimmy Carter, Julius Nyerere, Desmond Tutu, et Amadou Toumani Touré

Mars 1996: Conférence régionale sur le Burundi à Tunis. Julius Nyerere est désigné médiateur pour la crise burundaise

Avril-mai 1996: Rencontres interburundaises sous les auspices de Julius Nyerere à Mwanza

25 Juillet 1996: Coup d'Etat du Major Pierre Buyoya

31 Juillet 1996: Sanctions économiques imposées par le groupe d'Etats de la région

Mars 1997: Accord entre le gouvernement du Burundi et le CNDD à Rome sous les auspices de la Communauté de San't Egidio

Janvier 1998: Attaque de l'aéroport de Bujumbura par la rébellion

Juin 1998: Accord de partenariat entre le gouvernement et de l'Assemblée nationale et promulgation d'un Acte Constitutionnel de transition

Juin 1998: Début des négociations d'Arusha en Tanzanie sous la médiation de Julius Nyerere

Janvier 1999: Suspension des sanctions économiques régionales et début des travaux dans les quatre commissions à Arusha

Mai 1999: Constitution des groupes de négociation à Arusha : G3, G7, G8

Octobre 1999: Décès de Julius Nyerere

Décembre 1999: Désignation de Nelson Mandela comme nouveau médiateur pour la crise burundaise

GLOSSAIRE

A. Partis Politiques*

ABASA: Alliance Burundo-Africaine pour le Salut, créée en 1993. Elle est présidée par TERENCE Nsanze (aile extérieure) et Serge Mukamarakiza (aile intérieure)

ANADDE: Alliance Nationale pour le Droit et le Développement Economique, créée en 1993. Elle est présidée par Patrice Nsababaganwa

AV-INTWARI: « Alliance des Vaillants », créée en 1993. Il est présidé par André Nkundikije

CNDD: Conseil National pour la Défense de la Démocratie. Fondé en 1994 par Léonard Nyangoma, un des fondateurs du FRODEBU et Ministre de l'Intérieur du gouvernement Ntaryamira. Il est présidé par Léonard Nyangoma

FDD: Forces pour la Défense de la Démocratie, branche armée du CNDD. Les FDD sont divisées entre l'aile Léonard Nyangoma et l'aile Jean Bosco Ndayikengurukiye

FNL: Forces Nationales pour la Libération, branche armée du Palipehutu. Elles sont divisées entre la branche Etienne Karatasi et la branche Cossan Kabura depuis 1992

FRODEBU: Front pour la Démocratie au Burundi. Officialisé en 1992, c'est le parti vainqueur des premières élections présidentielles organisées au Burundi en juin 1993. Il est présidé par Jean Minani (aile extérieure) et par Augustin Nzojibwami (aile intérieure)

FROLINA: Front pour la Libération Nationale, créé dans les années 80 et présidé par Joseph Karumba

INKINZO: « Le Bouclier », créé en 1993. Il est présidé par Alphonse Rugambarara

PALIPEHUTU: Parti pour la Libération du Peuple Hutu. Il est présidé par Etienne Karatasi

PARENA: Parti pour le Redressement National créé et présidé par Jean-Baptiste Bagaza, ancien président du Burundi en 1995.

PIT: Parti Indépendant pour les Travailleurs, créé en 1993. Il est présidé par Etienne Nyahoza

PL: Parti Libéral, créé en 1993. L'aile extérieure est présidée par Gaëtan Nikobamyé et l'aile intérieure par Joseph Ntidendereza

PP: Parti du Peuple, créé en 1993. Il est présidé par Shadrack Niyonkuru (aile extérieure) et Séverin Ndikumugongo (aile intérieure)

PRP: Parti pour la Réconciliation du Peuple prônant le retour de la monarchie, créé en 1992. Il est présidé par Mathias Hitimana (aile extérieure) et Albert Girukwishaka (aile intérieure)

* Selon la loi sur les partis politiques au Burundi: les présidents des partis politiques doivent demeurer au Burundi. Et généralement, les présidents des partis dits "aile intérieure" sont reconnus par le ministère de l'Intérieur.

PSD: Parti pour la Socio-Démocratie, créé en 1993 et présidé par Godefroid Hakizimana

RADES: Rassemblement pour la Démocratie, le Développement Economique et Social, créé en 1993 et présidé par Joseph Nzeyimana

RPB: Rassemblement pour le Peuple du Burundi, créé en 1993 et présidé par Philippe Nzobonariba (aile intérieure) et Balthazar Bigirimana (aile extérieure)

ULINA: Union de Libération Nationale, coalition de mouvements rebelles, créée en 1996 et présidée par Cossan Kabura

UPRONA: Union Nationale pour le Progrès. Parti nationaliste créé la veille de l'indépendance en 1961 et dirigé par le Prince Louis Rwagasore, héros de l'indépendance, assassiné en octobre 1961. L'UPRONA a été le parti unique au Burundi entre 1966 et 1993. Le parti a deux ailes : l'une est présidée par Charles Mukasi et l'autre par Luc Rukingama, l'actuel Ministre de la Communication

B. Les Groupes G3, G7 et G8

L'Alliance Nationale pour le Changement (A.N.A.C.): FRODEBU, PP, PARENA, SOJEDEM, S.E. Anatole Kanyenkiko, Honorable André Biha, Honorable TERENCE Nahimana. L'A.N.A.C a été créée en décembre 1999

La Convergence Nationale pour la Paix et la Réconciliation (CNPR): UPRONA, FRODEBU (aile interne), PSD, RADES, INKINZO, PIT, ANADDE, ABASA (aile interne), et PL (aile interne). La CNPR a été créée en octobre 1999

G3: composé de l'UPRONA, du Gouvernement et de l'Assemblée nationale

G7: groupe des « Forces du Changement Démocratique » formé par les partis à forte composante hutu et/ou exclusivement hutu: le FRODEBU (aile externe), le CNDD, le PALIPEHUTU, le FROLINA, le PP, le RPB et le PL

G8: rassemble toutes les formations dites « petits partis à dominante tutsi ». Il s'agit du PARENA, PRP, AV-INTWARI, ABASA, PSD, INKINZO, ANADDE, et PIT

C. Autres acronymes

AC Génocide « Cirimoso »: Action Contre le génocide « Plus Jamais ça » organise des rencontres tous les 21 de chaque mois en souvenir des massacres d'octobre 1993 consécutifs à l'assassinat du président Ndadaye. Elle est présidée par Venant Bamboneyeho

AFDL: Alliance des Forces Démocratiques pour la Libération du Congo-Zaïre, mouvement rebelle congolais créé en octobre 1996

CCM: Chama cha Mapinduzi. Parti unique au pouvoir en Tanzanie depuis 1965

COPABU: Coalition Nationale pour le Burundi

FPR: Front Patriotique Rwandais, (et Armée Patriotique Rwandaise) créé en décembre 1987

JRR: Jeunesse Révolutionnaire Rwagasore (organisation chapeauté par UPRONA), créée après l'indépendance et actuellement présidée par Bonaventure Gasutwa

PA: Puissance d'Autodéfense «Amasekanya », organisation pour la jeunesse créée en 1995, dirigée par Diomède Rutamucero

RCD: Rassemblement Congolais pour la Démocratie, mouvement rebelle congolais créé en août 1998

SMO: Service Militaire Obligatoire pour les élèves du secondaire au Burundi

SOJEDEM: Solidarité de la Jeunesse pour la Défense des Minorités, créée fin 1993, dirigée par Déo Niyonzima

UPDF: Ugandan People's Defence Forces (armée nationale ougandaise), créée en 1986