

REFLECTING ON PEACE PRACTICE PROJECT

Etude de Cas: Impacts Cumulatifs

Impact cumulative des efforts de paix au Burundi: Avancées et fragilités

Mars 2008

Auteurs:

*Christophe Sebudandi et Juliette Kavabuha Icoyitungye
Avec Willy Peter Nindorera et Etionette Nahimirimana*

Ce document, développé au cours d'un projet de collaboration continu d'apprentissage dirigé par CDA, fait partie d'une collection de documents qui représente des conclusions préliminaires et partielles du projet. Ce document fût préparé afin de permettre l'identification de questions et de leçons communs dans un large éventail de situations. Chaque cas représente des points de vue et des perspectives de diverses personnes au moment de sa rédaction.

Ce document ne constitue pas un produit final du projet. Il est permis de le citer comme un document de travail d'un projet de d'apprentissage en collaboration, sans en tirer des conclusions ou des généralisations en ce qui concerne les leçons du projet.

CDA voudrait reconnaître la générosité des individus et des organisations qui contribuèrent leur temps, leurs expériences et leurs réflexions à ce projet.

Certains documents préparés pour les projets de CDA ne sont pas publiés. Lorsque les gens vivant dans les régions sujets d'un rapport nous a demandent de protéger leur anonymat et leur sécurité, par déférence pour eux et pour les communautés impliquées, nous gardons ces documents privés.

TABLE DES MATIERES

<u>SIGLES ET ACRONYMES.....</u>	<u>1</u>
<u>1. INTRODUCTION.....</u>	<u>2</u>
1.1. CONTEXTE HISTORIQUE ET POLITIQUE	2
1.2. APPROCHE METHODOLOGIE	4
<u>2. LES CAUSES DU CONFLIT BURUNDAIS.....</u>	<u>5</u>
2.1. UN CONFLIT POUR LE CONTROLE DES RESSOURCES.....	5
2.2. MAUVAISE GOUVERNANCE ET CULTURE DE LA VIOLENCE	6
2.3. EXCLUSIONS ET INSTRUMENTALISATION DE L'ETHNIE.....	7
<u>3. LES POINTS Tournants, LES ACTEURS ET LES FACTEURS DE CES CHANGEMENTS</u>	<u>9</u>
3.1. LE DEBUT DES NEGOCIATIONS : UNE ETAPE CRUCIALE DU PROCESSUS	11
3.2. LA SIGNATURE DE L'ACCORD D'ARUSHA : UN MOMENT DECISIF	12
3.3. LA PASSATION DE POUVOIR ENTRE PIERRE BUYOYA ET DOMITIEN NDAYIZEYE : UNE ETAPE EMBLEMATIQUE	113
3.4. LA SIGNATURE D'UN ACCORD GLOBAL DE Cessez-le feu ENTRE LE CNDD-FDD ET LE GOUVERNEMENT : LE RETOUR DE LA SECURITE SUR UNE GRANDE PARTIE DU TERRITOIRE BURUNDAIS	14
3.5. L'ORGANISATION DES ELECTIONS ET L'ACCEPTATION UNANIME DES RESULTATS.....	15
3.6. LES ACTEURS ET LES FACTEURS A LA BASE DE CES CHANGEMENTS	15
<u>4. SUCCES, DEFIS ET RISQUES DU PROCESSUS DE PAIX</u>	<u>19</u>
4.1. LES CAUSES SUR LESQUELLES LE PROCESSUS A AGI.....	19
4.2. DEFIS ET RISQUES POUR LE PROCESSUS	20
<u>5. PROGRAMMES DE PAIX ET LEUR POSSIBLE IMPACT CUMULATIF.....</u>	<u>26</u>
5.1. MUTATION DE LA SOCIETE CIVILE ET SON IMPACT SUR L'EVOLUTION DES MENTALITES.....	27
5.2. PROGRAMMES DE CONSTRUCTION DE LA PAIX : PROMOTION DU DIALOGUE ET RAPPROCHEMENT DES COMMUNAUTES	32
5.3. PROGRAMMES VISANT LES ACTEURS CLES ET INITIATIVES PARALLELES DE DIALOGUE.....	37
<u>6. CONCLUSION</u>	<u>40</u>
<u>BIBLIOGRAPHIE</u>	<u>42</u>
<u>ANNEXE 1 : CARTE DU BURUNDI</u>	<u>43</u>

Sigles et Acronymes

ACORD : Association de Coopération et de Recherche pour le Développement

APDH : Association pour la Promotion des Droits de l'Homme

ASEJEGI: Association d'Encadrement des Jeunes de Gitega

BLTP : Burundi Leadership Training Program

CAFOB: Collectif des Associations Féminines et ONGs du Burundi

CECI: Centre Canadien d'Etudes et de Coopération Internationale

CNDD : Conseil National pour la Défense de la Démocratie

CNDD-FDD : Conseil National pour la Défense de la Démocratie- Forces pour la Défense de la Démocratie

COSOME : Coalition de la Société Civile pour le Monitoring des Elections

DAI : Development Alternatives INC.

FRODEBU : Front pour la démocratie au Burundi

ICCO : Interkerkelijke Coördinatie Commissie

ICG: International Crisis Group

LDGL : Ligue des Droits de la personne dans la région des Grands Lacs

MCVS: Mécanisme Conjoint de Vérification et de Suivi su cessez-le-feu

MIOB : Mission d'Observation au Burundi

MIPAREC : Ministry for Peace and Reconciliation under the Cross

NOVIB : Nederlandse Organisatie voor International Ontwikkelingssamenwerking

PADCO : Planning and Development Collaborative International

PALIPEHUTU-FNL: Parti pour la Libération du Peuple Hutu- Front de Libération National

SFCG : Search for Common Ground

UA : Union Africaine

UE : Union Européenne

UPRONA : Unité pour le Progrès National

1. Introduction

Dans le but de permettre une compréhension de la trame du conflit burundais, des éléments sur la géographie et l'histoire du pays sont présentés dans cette introduction. Ils sont enrichis de faits liés aux événements politiques majeurs qui ont marqué l'histoire récente du pays. Egalement, la méthodologie qui a été utilisée pour réaliser cette étude de cas est présentée succinctement.

1.1. Contexte historique et politique

Le Burundi est un petit pays enclavé situé en Afrique orientale. Il est limité à l'Est par la Tanzanie, au Nord par le Rwanda, et la République démocratique du Congo à l'Ouest. Sa superficie est de 27834 km², dont 25200 km² de surface émergée. Avec une population d'environ 7, 5 millions d'habitants, le Burundi se retrouve avec une densité de 297 habitants au km², ce qui en fait une des plus élevées d'Afrique après le Rwanda. L'agriculture constitue le principal pilier du pays et surtout la principale source de revenus pour un peu plus de 90% de la population. La réduction de la surface d'une exploitation à moins d'un hectare, fait que la terre est devenue une ressource très convoitée qui provoque de nombreux conflits, entre voisins et au sein des familles.

Historiquement, le Burundi est une ancienne monarchie dont l'origine remonterait au 16^{ème} siècle. Depuis lors, le royaume du Burundi a poursuivi l'extension de son territoire à travers des guerres menées contre ses voisins immédiats et ne s'est arrêté qu'avec la colonisation allemande. A la fin du règne de Ntare Rugamba, vers 1850, le Burundi était sans doute un des royaumes les plus grands et les plus puissants, habité par une population dense, parlant la même langue, ayant la même culture et consciente d'appartenir à une nation dirigée par le même mwami (roi)¹. Cette culture était et est toujours partagée par les trois composantes ethniques du pays (hutu, tutsi, et twa), dont elle avait constitué un facteur d'unité pendant plusieurs siècles.

Le 6 juin 1903, le roi du Burundi Mwezi Gisabo, après avoir longtemps résisté aux Allemands, accepta de signer le traité de Kiganda et reconnut le protectorat. Après la première guerre mondiale, les puissances victorieuses de l'Allemagne décident de lui retirer ses colonies. Le Burundi, comme d'ailleurs le Rwanda, reviennent à la Belgique. Jusqu'au 20 octobre 1924, ils portent le titre officiel de « territoire d'occupation placé sous administration de la Belgique par la Société des Nations² »

Le Burundi accède à l'indépendance le 1^{er} juillet 1962, avec des germes de divisions ethniques provenant notamment des déséquilibres provoqués par les réformes opérées par l'administration indirecte belge. Il s'agit essentiellement de l'élimination systématique de chefs et des sous-chefs hutu de l'administration entre 1926 et 1933 ainsi que la scolarisation sélective de Ganwa (princes) et de Tutsi au détriment d'enfants hutu. Cependant, hormis les facteurs internes de conflictualité, beaucoup d'analystes affirment

¹ Gahama, J., Le Burundi sous administration belge, Editions Karthala, 2001.

² Ibidem.

que les événements qui se sont déroulés au Rwanda dans les années soixante pourraient avoir exercé une influence non négligeable sur l'évolution des rapports entre élites hutu et tutsi du Burundi.

Contrairement au Rwanda, où l'accession à l'indépendance se déroule sous le signe de la « *révolution sociale* » hutu qui renverse l'ordre monarchique établi, au Burundi, le mouvement indépendantiste est canalisé par Louis Rwagasore, fils du roi Mwambutsa Bangiricenge, et regroupe derrière lui le gros des élites hutu et tutsi. Sa mort, peu de temps après la victoire de son parti, va ouvrir la brèche à des dissensions qui vont progressivement accroître les clivages ethniques au sein de l'élite.

La monarchie, devenue incapable de faire face aux défis posés par un Etat nouvellement indépendant dans un contexte de contradictions liées aux nouvelles exigences démocratiques, est déposée par un coup d'état militaire qui inaugure une ère au cours de laquelle le Burundi va plonger dans une véritable spirale de la violence. Trois présidents, militaires, originaires de la même province et de la même commune, vont se succéder à la tête du pays de 1966 à 1993.

Le contrôle du pouvoir et l'accaparement des ressources du pays par une élite politique et militaire tutsi, issu d'une seule province, approfondit le clivage ethnique et dans une moindre mesure régional. Les crises violentes fonctionnent généralement suivant le scénario de révoltes, massacres de populations tutsi (1965, 1972, 1972) suivie d'une répression de l'armée généralement tutsi contre des Hutu accusés d'en être les commanditaires ou les auteurs. L'élimination quasi-totale de l'élite hutu des sphères du pouvoir et leur marginalisation de facto survient avec la crise de 1972. L'implication du pouvoir, de ses agents et suppôts dans le massacre des élites hutu, aggrave le contentieux de sang et provoque une cassure ethnique entre les deux principales composantes du pays.

Les pouvoirs qui se succèdent depuis 1972 ne parviennent pas à proposer des solutions crédibles à ce grave contentieux. Au contraire, alors que le tabou s'instaure autour de la question ethnique sous le règne de J. B. Bagaza, des pratiques de discrimination à l'égard d'élèves hutu finalistes de la sixième primaire sont découvertes et dénoncées. Cependant en 1988, les événements de Ntega et Marangara, forcent le Major Pierre Buyoya à reconnaître l'existence de cette question, à lancer un débat et amorcer des réformes qui aboutissent à la mise en place d'un gouvernement « *d'union nationale* » dirigé par un Premier ministre hutu.

C'est dans cette ambiance que le pays s'ouvre au pluralisme politique dans un contexte de fin de la guerre froide et qu'il organise des élections pluralistes en juin 1993. Les élections sont remportées par le parti FRODEBU, d'obédience hutu, et portent à la tête du pays, un président hutu, Melchior Ndadaye. Celui-ci est assassiné dans une tentative de coup d'état opéré par des éléments de l'armée, cent jours après son accession au pouvoir. Des massacres visant en premier les Tutsi sont perpétrés dans tous les coins du pays, qui sont suivis par des représailles de l'armée à l'égard de Hutu.

Cette crise violente, déclenchée en octobre 1993, a des effets dévastateurs sur le pays. Elle provoque de nombreuses pertes en vie humaines, des destructions d'infrastructures, une ghettoïsation ethnique du pays et une guerre civile qui n'est pas encore complètement terminée. La durée de cette crise va avoir des conséquences catastrophiques sur l'économie du pays, et provoque une réduction drastique du produit intérieur brut. Celui-ci passe de 220 USD par an, en 1992, à 110 USD par habitant, en 2007. Elle a entraîné une baisse vertigineuse de tous les indicateurs socio-économiques et aggravé la pauvreté qui constitue une des causes profondes du conflit burundais. Aujourd'hui, le Burundi occupe la troisième position parmi les pays les plus pauvres du monde.

Après plusieurs tentatives infructueuses de trouver une solution interne, durable et globale à la crise, les acteurs politiques et militaires burundais ont fini par se soumettre à l'arbitrage de l'extérieur. Un processus de négociations, amorcé sous l'égide de l'Initiative régionale, et de la Communauté internationale, en 1998, a permis aux négociateurs d'aboutir à la signature de l'Accord d'Arusha en août 2000. Mais celui-ci fut signé sans accord de cessation des hostilités qui ne fut obtenu qu'en novembre entre le Gouvernement et le principal mouvement rebelle le CNDD-FDD.

C'est cet accord qui a ouvert la voie à l'organisation d'un processus électoral qui s'est achevé en août 2005 et a permis la mise en place d'institutions élues. Mais ces institutions se sont heurtées à de nombreux défis susceptibles de mettre en danger le processus démocratiques. Parmi ceux-ci figurent les lenteurs, voire les blocages qui empêchent la conclusion d'un accord global de paix entre le Gouvernement et la dernière rébellion encore active du PALIPEHUTU-FNL.

1.2. Approche méthodologie

L'analyse de l'impact cumulatif des efforts de paix a nécessité une séance de préparation et de formation de l'équipe pendant deux jours. La formation a porté essentiellement sur l'évaluation de la pratique des projets de construction de la paix et de leur impact cumulatif. Ensuite un guide d'entretiens a été élaboré en fonction des objectifs à atteindre. Ce guide a été administré à un ensemble de personnalités ciblées en fonction de leur expérience, de leur connaissance du contexte du pays ou de leur implication dans le processus de paix burundais à différents niveaux. Ces personnalités comprennent des leaders politiques, des personnes impliquées dans les efforts de construction de la paix, des représentants du secteur privé, de la société civile et des médias. Egalement des personnalités du monde académique et de la communauté internationale qui ont suivi le processus de paix ont été ciblées. L'identification a été opérée de façon à avoir un groupe politiquement et ethniquement représentatif. Dans la mesure du possible l'aspect genre a été pris en compte dans la composition de cet échantillon. En tout vingt neuf personnes (29) ont été interviewées.

Comme toutes les interviews ont été réalisées avec des élites vivant dans la capitale, Bujumbura, il a été décidé d'élargir la palette des enquêtés au-delà de la capitale en ciblant des citoyens ordinaires. Ceci en vue de vérifier s'il existait des points de

divergence et de convergence en fonction du milieu de vie ou du niveau d'études. Quatre groupes de discussions ont été organisés dont deux dans la province de Gitega, l'un au centre urbain de Gitega, constitué d'un groupe hétérogène, et un autre au chef-lieu de la commune rurale de Bukirasazi, avec un groupe de femmes. Deux autres séances de discussions ont été organisées dans la province de Ruyigi, l'un au centre urbain avec un groupe de démobilisés et l'autre au chef-lieu de la commune rurale de Butaganzwa avec un groupe de rapatriés.

Les discussions de groupes ont été enregistrées sur cassettes et retranscrites. Il en a été de même pour les entretiens individuels qui ont été copiés à partir des notes manuscrites. Le contenu de ces entretiens a été analysé et servi de matériau de base pour la réalisation de cette étude de cas. Cette analyse a été renforcée par la consultation de livres et de documents divers portant sur le processus de paix burundais.

L'analyse se base essentiellement sur les idées, les opinions et les faits développés par les personnes interviewées, parfois enrichis d'éléments bibliographiques dont les références sont indiquées. Lorsque les propos de l'enquêté sont reproduits tels quels, une annotation en bas de page le signale. Cependant, pour des raisons de confidentialité, le nom de la personne ayant émis tel ou tel propos, ne sera pas mentionné.

2. Les causes du conflit burundais

2.1. Un conflit pour le contrôle des ressources

Le conflit burundais a des aspects économiques majeurs. Dans un contexte où l'Etat est le principal employeur, la principale origine des ressources économiques pour ses mandataires et agents et à travers les marchés que l'Etat conclut avec les particuliers, le contrôle de l'Etat devient un enjeu majeur. C'est un verrou qui permet de déterminer qui a accès aux ressources du pays ou de l'Etat, qui contrôle les ressources humaines et naturelles et comment ces ressources sont réparties³. Beaucoup plus, le conflit est aggravé par la perception que les ressources sont extrêmement limitées, leur contrôle devient ainsi une question de vie ou de mort. L'usage de la violence est légitimé parce que le partage signifierait pour les tenants du pouvoir, une diminution des dividendes et des prébendes.

A ce sujet, une étude centrée sur le café a montré que le conflit politique burundais était en réalité un conflit pour le contrôle des ressources au moins à trois niveaux : i) comme toute l'économie tire ses ressources de la monoculture, l'Etat se sert des ressources tirées du café pour maintenir sa base clientéliste, mais aussi pour perpétuer le système de prédation, souvent à travers des logiques de violence ; ii) le deuxième niveau lié au précédent concerne l'exploitation et la répression des agriculteurs qui pour de simples raisons de proportions démographiques sont en majorité des Hutu ; iii) le troisième niveau est lié aux caisses de compensation pour la stabilisation des prix du café ou du thé

³ Entretiens à Bujumbura, septembre 2007.

qui n'ont jamais servi à stabiliser les prix car les fluctuations se sont toujours répercutées sur le producteur⁴.

La dimension économique du conflit ressort clairement au regard de la tendance de plus en plus manifeste des ressortissants de régions déterminées de vouloir accaparer l'entièreté des ressources allouées aux projets qui sont réalisés dans leur contrée. Ainsi, à la base, une hostilité croissante se développe contre les entreprises qui débarquent avec une main d'œuvre venue d'ailleurs au lieu de recourir à l'expertise locale. Ce phénomène fait comprendre la pression sur les ressources et l'effet que leur rareté exerce sur les facteurs de conflictualité⁵.

2.2. Mauvaise gouvernance et culture de la violence

Le conflit burundais tire également son origine de la mauvaise gouvernance qui caractérise le pays depuis son indépendance, généralement situé après la mort du Prince Louis Rwagasore⁶, personnalité réputée rassembleur et visionnaire. Cette mauvaise gouvernance comprend une dimension institutionnelle avec la défaillance du système à faire respecter la loi, ce qui encourage la criminalité au cœur de l'Etat, renforcée par des politiques d'impunité qui traversent le temps. Ce système est caractérisé par des régimes de violence et d'autoritarisme qui au départ étaient appuyés par le parti unique, ou par l'armée et qui fondent leur politique sur l'ethnisme ou le régionalisme et se maintiennent par la violence.

L'aspect de la mauvaise gouvernance générateur de conflit est certainement celui de l'exclusion, laquelle renforce les injustices sociales, et par conséquent les frustrations, les ressentiments, les tensions et la méfiance. Cette exclusion s'est souvent basée sur l'ethnie, la région, voire le clan. L'accumulation des injustices sociales dont le corollaire est la répartition inéquitable des revenus est une des causes fondamentales du conflit burundais. L'exclusion, combinée à la rareté des ressources sont des facteurs clés favorisant l'émergence et le durcissement d'antagonismes violents pour le contrôle des ressources. Cela est aggravé par l'absence de vision politique et de stratégies pouvant contribuer à l'accroissement de la richesse.

L'autre aspect de la mauvaise gouvernance qui a influé sur le conflit est lié à la gestion des crises qui ont touchées le pays. La mauvaise gestion d'une crise, souvent par l'arbitraire et l'utilisation de la justice comme un instrument de répression, est génératrice de germes pour le début d'une prochaine crise. Une meilleure gestion des crises aurait certainement permis de mettre fin aux cycles de violence, d'en analyser les causes

⁴ Oketch, J.S. and Polzer, T., "Conflict and Coffee in Burundi", Edited by Lind, J. et Sturman, Scarcity and Surfeit. The Ecology of Africa's Conflicts, African Center for Technology Studies and Institute for Security Studies, pp.51-84., 1993.

⁵ Focus group avec des rapatriés à Butanganzwa, Province de Ruyigi, 14 septembre 2007.

⁶ Louis Rwagasore était le fils aîné du Roi Mwambutsa IV Bangiricenge, l'avant dernier Roi du Burundi. Il a fondé le Parti pour l'Union et le Progrès (UPRONA), et a conduit le Burundi à l'indépendance avec la victoire de son parti le 18 septembre 1961. Il fut assassiné le 18 octobre 1961 et est de ce fait considéré comme le Héros de l'indépendance du Burundi. Il est reconnu comme un héros national.

profondes et de dégager les stratégies de solution, probablement, à travers un processus de réconciliation. La mauvaise gouvernance est également identifiée à une absence de leadership et de vision, ou tout simplement d'un leadership visionnaire. Cette absence se caractérisait par une certaine cécité qui empêchait de comprendre à moyen et long termes la portée et les conséquences des actes qui étaient posés et d'agir préventivement. Pour de nombreux observateurs, le manque de leadership visionnaire a conduit à l'occultation des problèmes du pays et à la négation de certaines évidences⁷.

La mauvaise gouvernance a d'autres facettes qui ont pesé sur l'évolution du conflit burundais. Celui-ci pourrait avoir été accentué par des années de peur qui était utilisée comme un instrument de soumission dans un système de répression. Beaucoup d'analystes relèvent que le Burundi est caractérisé par une hiérarchie très forte, que le pouvoir utilise pour contrôler les clientèles et les dividendes pour l'accès à un meilleur niveau de vie. La peur est utilisée comme un instrument de contrôle de ce processus qui se reproduit à plusieurs niveaux hiérarchiques: la famille, la colline, la commune et la nation. Ce système ne pourrait pas fonctionner s'il ne s'appuyait pas sur la monopolisation de l'information par le pouvoir. Mais le revers de la médaille est que cette situation crée un terreau favorable à la rumeur, la propagande et rend les gens beaucoup plus manipulables. Il est évident que dans un tel système la participation citoyenne est dérisoire, car on se retrouve dans une culture autoritaire « top-down » qui fait du citoyen un simple sujet et non un citoyen avec des droits et des devoirs. C'est par rapport à cette situation que peuvent être analysées les avancées actuelles en matière d'accès à l'information dans la démocratisation et l'amélioration de la gouvernance au Burundi.

Il y a également la nature du régime et la culture politique qui ont fait la promotion de la médiocrité sur des bases partisans, ethniques ou régionales. C'est ici qu'entre en jeu la dimension ethnique qui a fini, à travers certains aspects objectifs et subjectives, par supplanter les autres causes du conflit burundais et à apparaître comme la cause majeure du conflit burundais. Cette dimension s'est fortement développée à cause des crises et des crimes massifs, parfois à caractère génocidaire⁸, qui les ont accompagnées et qui ont progressivement touché la majorité de la population burundaise, à travers les cycles de violence du conflit burundais. La division ethnique qui n'était pas au départ une cause fondamentale du conflit burundais a été instrumentalisée et s'est développée à travers les pratiques d'exclusion. Les crimes perpétrés ont renforcé la haine et les préjugés aux niveaux individuel et collectif et ont agi sur les perceptions, confortant la prééminence de la cause ethnique sur les autres.

2.3. Exclusions et instrumentalisation de l'ethnie

Les pratiques d'exclusion spécialement dans la sphère du pouvoir en touchant systématiquement et particulièrement des élites hutu (postes de responsabilités, emplois, scolarisations, armée, etc.) ont donné aux injustices sociales une dimension ethnique.

⁷ Entretiens, Bujumbura, septembre 2007.

⁸ D'après les entretiens et les consensus réalisé par les négociateurs à Arusha

Même si une analyse poussée permet de voir que l'exclusion n'est pas qu'interethnique mais qu'elle est aussi intra ethnique, la dimension ethnique s'est imposée.

Alors que les interférences des conflits dans la région n'étaient pas très perceptibles dans la décennie 1960, elles sont devenues de plus en plus évidentes dans le temps. Même s'il n'y a pas de consensus sur l'influence du modèle ou de l'anti-modèle rwandais sur l'accentuation, voire la genèse du conflit ethnique au Burundi, certains affirment qu'elle aurait été déterminante sur l'évolution des rapports entre les élites hutu et tutsi au Burundi. Selon cette opinion, le progressif accaparement du pouvoir par un groupe monolithique, ethnique et régional, au Burundi pourrait être expliquée par la peur que les Tutsi burundais avaient, de subir le sort des Tutsi du Rwanda, cela étant renforcé par des actions de Hutu qui n'ont pas manqué à différents moments de l'histoire de montrer leur volonté d'exterminer les Tutsi. Ainsi donc, selon cette thèse, les affrontements ethniques au Rwanda, survenus pour la première fois dans la région ont fortement pesé sur le cours de l'histoire au Burundi. Ils auraient agi comme un modèle pour les élites hutu qui se disaient « nous sommes la majorité, le pays nous revient » et comme un anti-modèle pour les Tutsi, qui se disaient « il ne faut pas que ce qui s'est passé au Rwanda nous arrive, c'est une question de survie⁹. »

La colonisation belge est souvent rendue responsable de l'aggravation du clivage ethnique au Burundi, à travers la réorganisation administrative de 1926, qui consacre l'exclusion « raciale » des Hutu, jugés inférieurs. Alors qu'en 1929, la répartition des chefferies reflétait encore l'ordre politique précolonial finissant, c'est-à-dire la prédominance des familles princières (57%) et une répartition presque équitable des postes restant entre hutu et tutsi, les années qui suivent consacrent une mise à l'écart progressive et totale des chefs hutu au profit des Ganwa et des Tutsi. Cet écart a été accentué par la discrimination pratiquée à l'égard des Hutu dans la scolarisation des futurs cadres du pays particulièrement à l'école d'Astrida qui accueillait principalement les seuls fils de chefs¹⁰. La démolition des structures traditionnelles a entraîné l'effondrement des repères culturels (pratiques, rites, etc.) qui ont déstabilisé les rapports et les équilibres sociaux existants et de ce fait ont créé un terreau favorable aux divisions ethniques.

Certains affirment que le choc des cultures a provoqué une sorte d'inadaptation aux nouvelles valeurs et une difficulté conséquente de trouver un nouvel équilibre entre la tradition et les valeurs imposées¹¹.

⁹ Entretien avec un homme politique à Bujumbura, septembre 2007.

¹⁰ Evariste Ngayimpenda, Nature du conflit burundais, Chapitre 2 du Rapport National sur le développement humain 2005, PNUD et Ministère de la Planification du Développement et de la Reconstruction, p.29-51.

¹¹ Entretiens, Bujumbura, Septembre 2007.

3. Les points tournants, les acteurs et les facteurs de ces changements

A l'instar d'autres conflits, le conflit burundais a alterné entre phases de latence et de crises violentes. Etant donné son étendue temporelle, l'analyse des moments critiques est parfois faite pratiquement depuis les années soixante, à l'aune des opportunités manquées et de périodes d'avancées, tant dans la prise de conscience du problème que dans la recherche des solutions.

La perception quasi générale de la prééminence de la question ethnique sur les autres causes du conflit fait que beaucoup d'analystes burundais se réfèrent aux progrès marqués ou aux opportunités manquées par rapport à cette problématique¹². Ainsi, déjà la lettre ouverte écrite par des intellectuels hutu au lendemain des événements de Ntega et Marangara, en août 1988, et toute la dynamique incluant le débat national sur la question dite de l'unité nationale, et la formation d'un gouvernement d'union nationale à la tête duquel était placé un Premier Ministre hutu sont considérées par certains comme ayant constitué des avancées emblématiques.

Ceci est mis en parallèle avec les opportunités manquées par différents régimes qui se sont succédé dont celui de Jean Baptiste Bagaza en 1976. Certains affirment même qu'il a raté un rendez-vous historique parce que c'est le premier changement de pouvoir survenu après les événements de 1972 qui suscite beaucoup d'espoirs. En effet, il est inauguré sur un ton de changement, le retour des réfugiés et une série de réformes dont la suppression de « *l'ubugererwa* ¹³ » et une grande mobilisation de la jeunesse pour le changement et le développement. Mais le régime ne parvient pas à prendre en charge la question de l'unité nationale. Au contraire, c'est durant cette période que vont s'instaurer des pratiques de discrimination dans les écoles avec les fameux « i-u »¹⁴.

A son arrivée au pouvoir, Pierre Buyoya ne semble pas prendre toute la mesure de l'importance ou de la gravité de la question ethnique. Dans son discours programme, il déclara que cette question avait déjà trouvé une solution et qu'elle « n'était plus inscrite à l'ordre du jour ». Il fut tiré de cette illusion par les événements survenus dans deux communes du nord du pays à Ntega et Marangara en août 1988¹⁵.

¹² La plupart des personnes interviewées étendent la période d'analyse à au moins trois décennies.

¹³ Contrat de vassalisation où un propriétaire donnait en usufruit une terre à un sujet qui devenait son obligé en lui rendant des services.

¹⁴ Cette pratique a été découverte dans certaines régions du pays où les directeurs d'école marquaient par « i » sur les copies d'élèves tutsi et par « u » celles d'élèves hutu devant être acheminées vers les correcteurs du concours national après la sixième année primaire. C'est la réussite de ce concours qui donne le droit d'entrée à l'Ecole secondaire.

¹⁵ Des paysans hutu s'en prirent à leurs voisins tutsi et les massacrèrent. L'armée intervint immédiatement pour réprimer cette insurrection et massacra des paysans hutu alors que d'autres prirent le chemin de l'exil essentiellement vers le Rwanda voisin. Contrairement aux crises précédentes, la répression fut limitée presque aux zones où les tueries avaient eu lieu et très vite les réfugiés rentrèrent et bénéficieraient d'une amnistie. C'est à ces événements que des intellectuels hutu adressèrent une lettre ouverte au Président Buyoya pour demander l'ouverture d'un débat et des réformes.

C'est cette dynamique de Ntega-Marangara, combinée au contexte extérieur de fin de la guerre froide, dans lequel s'inscrit le fameux discours de La Baule, que le Burundi entre dans une phase de transition démocratique, couronnée par les élections de 1993, et la victoire d'un parti d'opposition majoritairement hutu. Mal préparés, la majorité des Burundais vivent ces élections comme un choc. Pour certains c'est une libération qui suppose une sorte d'affranchissement mais aussi la libération des rancœurs, des ressentiments accumulés pendant des décennies, avec ce que cela suppose comme brimades et vexations à l'égard des « oppresseurs » présumés. L'inexpérience des nouveaux dirigeants s'accompagne d'erreurs qui sont amplifiées et exploitées par les perdants qui n'étaient pas prêts d'abandonner le pouvoir et ses prébendes. C'est dans ce contexte que survient l'assassinat du Président Melchior Ndadaye et certains de ses proches collaborateurs. Cette sanglante tentative de putsch va plonger le pays dans une crise sans précédent, par sa durée, son étendue spatiale et les pertes en vie humaines et matérielles qu'elle a causées.

Les tentatives de résolution de cette crise sont internes. Dès les premiers moments de la crise, les évêques catholiques et les responsables d'autres confessions religieuses, en collaboration avec des représentants de quelques organisations de la société civile existantes à cette époque, ont joué un rôle important dans les premières heures de la crise pour amener les différentes parties à se concerter pour le retour à l'ordre, et le secours de nombreux sinistrés. Pour faire face au vide institutionnel et aux urgences humanitaires consécutives à la crise, ces organisations mettent en place un groupe dénommé GAPS (Groupe d'Associations pour la Paix et le Secours)¹⁶. Celui-ci appelle toutes les parties à la responsabilité, à la cessation des massacres, au secours et au dialogue entre les différents protagonistes. C'est après un retour relatif de l'ordre que vont commencer de longues négociations entre politiciens burundais, sous la facilitation de ce groupe, pour la mise en place de nouvelles institutions.

Par la suite, les Nations Unies, à travers le Représentant du Secrétaire général, Ahmedou Abdallah, vont s'impliquer dans la recherche de solutions, en particulier pour la mise en place d'un nouveau Président, après la mort de Cyprien Ntaryamira¹⁷, le 6 avril 1994. Celui-ci est remplacé par Sylvestre Ntibantunganya, un Hutu, qui grâce aux arrangements issus des négociations est doté d'un Premier ministre tutsi issu de l'UPRONA, Anatole Kanyenkiko. Mais celui-ci est chassé par les radicaux de l'UPRONA qui l'accusaient d'être trop près du Président. Il est remplacé par Antoine Nduwayo. La cohabitation entre lui et le Président devient vite impossible. La crise entre les deux s'aggrave de jour en jour et culmine par des blocages insurmontables qui catalysent des mobilisations ethno-partisanes. Tout cela se passe dans un climat délétère marqué par l'activisme de la rébellion hutu, de nombreux massacres de civils et la menace d'une intervention militaire

¹⁶ Ce groupe, mis en place au lendemain de la tentative de putsch du 21 octobre 1993, comprenait l'église catholique, protestante et certaines organisations de la société civile dont les Ligues Iteka et Sonera, les employeurs du Burundi, etc.

¹⁷ Cyprien Ntaryamira est mort dans le même avion que le Président rwandais, Juvénal Habyarimana, le 6 avril 1994 à Kigali. Il venait de passer deux mois à la tête du pays, il avait été investi Président de la République le 5 février 1994.

brandie par la Région sous la houlette de Julius Nyerere. C'est dans ce contexte qu'intervient le coup d'état de Pierre Buyoya, le 25 juillet 1996.

Alors que le coup d'état de Pierre Buyoya est accueilli avec une relative bienveillance par la Communauté internationale, la région qui avait commencé à s'investir dans la recherche des solutions à la crise burundaise, avec notamment un projet de déploiement d'une force régionale d'assistance militaire, se sent trahie. Julius Nyerere, nommé médiateur lors de la conférence régionale de Tunis en mars 1996, considère ce coup d'état, comme un sabotage des initiatives régionales. Il plaide immédiatement pour l'imposition d'un embargo qui paraît être « 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.¹⁸ »

C'est dans ce cadre que l'engagement de la région se renforce et que va commencer le long processus de négociation d'Arusha auquel beaucoup associent des moments importants dans l'avancée du processus de paix burundais. Pour de nombreux observateurs, le premier de ces moments est le début des négociations entre protagonistes burundais.

3.1. Le début des négociations : une étape cruciale du processus

L'acceptation des négociations au niveau de l'opinion, surtout des obédiences proches de l'Uprona n'a pas été une chose aisée. Lorsque Buyoya accède au pouvoir, la majeure partie de son obéissance attend de lui au moins deux choses : la mise en échec du déploiement militaire envisagée par la région et l'écrasement de la rébellion hutu en octroyant l'aval et les moyens nécessaires à l'armée nationale¹⁹. Juste après la prise de pouvoir, Pierre Buyoya avait créé une commission chargée du débat national et là on y parlait de dialogue et pas de négociation qui à cette époque était un sujet tabou. La négociation se heurtait à une opposition farouche. Les éventuels départs des négociateurs suscitaient une forte mobilisation qui pouvait conduire au blocage des routes, voire de l'aéroport de Bujumbura. Faire accepter les négociations a donc été un tournant déterminant²⁰.

¹⁸ Discours de Walter Bugoya, de la Fondation Nyerere, Atelier sur la construction de la confiance et l'établissement des liens entre le processus d'Arusha et les initiatives de paix au Burundi, 21-23 juin 1999. Cité dans le Rapport de ICG Afrique Centrale n°13, « L'Effet Mandela », Evaluation et perspectives du processus de paix burundais », 18 avril 2000.

¹⁹ L'opinion des Tutsi, c'est que l'armée ne pouvait pas disposer de moyens nécessaires sous le gouvernement de Sylvestre Ntibantunganya qui était sensé être plutôt proche de la rébellion. Par rapport à sa position quelqu'un avait publiquement comparé son dilemme à celui d'un éleveur qui aurait deux taureaux son troupeau.

²⁰ Entretien, Bujumbura août 2007.

Hormis les facteurs internes qui ont contribué à l'évolution des mentalités en faveur de l'acceptation des négociations, l'embargo imposé par la région a joué un rôle important pour pousser le pouvoir vers des pourparlers inclusifs, sinon selon l'expression d'un observateur « il aurait trainé les pieds pendant longtemps²¹. » On sait que suite à la sollicitation de la région pour négocier, le pouvoir avait posé des conditionnalités. Dans un premier temps, celui-ci exigeait que la rébellion dépose d'abord les armes. L'accentuation des sanctions a contraint le gouvernement à changer le registre des conditionnalités puis suite au durcissement des pressions, tous les préalables se sont effondrés. Le Gouvernement avait d'abord refusé de négocier avec les génocidaires, puis Arusha était récusé comme lieu de négociation parce que la Tanzanie était perçue comme un pays plutôt favorable à la rébellion, et enfin c'est la facilitation de Julius Nyerere qui était rejetée car sa neutralité était mise en doute. Le début des négociations entre toutes les parties sans exclusive, hormis celles qui n'ont pas été associées par la médiation, du fait qu'il résulte d'un processus délicat et complexe constitue donc une étape cruciale. Il est psychologiquement significatif.

3.2. La signature de l'Accord d'Arusha : un moment décisif

Beaucoup d'observateurs ont mis beaucoup plus d'accent sur les écueils d'Arusha notamment le fait que c'est un accord de paix sans « paix », c'est-à-dire sans cessez-le-feu effectif, les nombreuses réserves émises qui en vidaient le contenu et le manque d'appropriation suite à la forte pression exercée par la communauté internationale et les facilitateurs.

En dépit de ces critiques, la signature de l'Accord d'Arusha est aujourd'hui considérée comme une étape décisive. Car même s'il a été signé alors que le conflit armé restait entier, celui-ci n'aurait pas pu être arrêté, au moins entre les principaux protagonistes, sans ce préalable politique.

Mais c'est beaucoup plus sur son impact psychologique que beaucoup mettent l'insistance. Le processus est perçu comme une cure psychologique qui par le dialogue qu'il a instauré a agi sur les antagonismes Hutu-Tutsi. C'était aussi pour la première fois que les Burundais se sont mobilisés avec l'implication active de la communauté internationale pour dialoguer et trouver des solutions aux problèmes fondamentaux du pays. Ainsi Arusha et l'accord qu'il a permis de conclure est considéré comme une école du dialogue, de tolérance et de recherche du compromis pour ceux qui l'ont fréquentée. L'accord d'Arusha constitue donc un acquis capital tant par son contenu que par la dynamique qu'il a enclenchée. C'est une base qui a permis aux étapes suivantes de se réaliser : la transition, la négociation du cessez-le-feu, la constitution et le processus électoral.

²¹ Entretien, Bujumbura, septembre 2007.

3.3. La passation de pouvoir entre Pierre Buyoya et Domitien Ndayizeye : une étape emblématique

L'accord d'Arusha a été signé sans que les parties se soient convenues sur les personnes qui devaient piloter la transition. Le principe qui avait été adopté était que la transition devait durer 36 mois divisés en deux phases égales, la première devant être dirigée par un président tutsi, secondé d'un vice-président hutu issu du Frodebu, qui devait accéder à la magistrature suprême à l'issue de la première phase. Après de nombreuses campagnes de lobby qui ont opposé les partisans d'Epitace Bayaganakandi à ceux de Pierre Buyoya, le consensus se reporta sur ce dernier. Le candidat vice-président présenté par le Frodebu était Domitien Ndayizeye. Alors que la signature de l'accord d'Arusha était survenue le 28 août 2000, la transition ne put démarrer que le 1^{er} novembre 2001, soit treize mois plus tard, son début ayant été retardé par les chicanes autour du leadership de la transition.

La guerre n'avait fait que s'amplifier durant la transition et Pierre Buyoya termina son mandat sans pouvoir signer un accord global de cessez-le-feu. Des accords de cessez-le-feu n'avaient pu être conclus qu'avec des ailes minoritaires issues des fragmentations successives qui ont frappées les rébellions au cours du processus de négociation. Cette négociation par paliers est perçue par certains observateurs comme un stratagème imaginé par Pierre Buyoya pour prolonger son mandat. L'argument avancé étant que son départ était impossible tant qu'un accord global de cessez-le-feu n'aurait pas été signé, car un président hutu ne serait pas habilité de négocier avec une rébellion à dominante hutu. L'argumentaire développé mettait en exergue le fait qu'un président hutu ne pouvait pas défendre convenablement les intérêts de la communauté tutsi et représenter une armée ayant un commandement majoritairement tutsi.

Les arguments de Pierre Buyoya sont relayés par ses lobbies auprès de l'opinion nationale et des acteurs clés dans le processus de paix burundais. Face à une opposition interne et externe farouche, Pierre Buyoya est obligé de respecter les engagements pris et de céder le fauteuil à son successeur désigné, Domitien Ndayizeye, le 1^{er} mai 2003.

En dépit de ces résistances, le départ de Pierre Buyoya, après la première phase de transition, n'en est pas moins emblématique. Il a permis de montrer que les engagements pris doivent être respectés. On peut même affirmer que cet événement a contribué à jeter les bases d'une culture de respect des engagements pris et d'une certaine façon de considérer les engagements et la loi comme références.

Ce départ a aussi une portée psychologique à cause de la crainte qu'il y avait que dans un tel contexte Pierre Buyoya et l'armée qui le soutenait n'allaient pas accepter de laisser le pouvoir à un Président hutu. Cette phase avait réactivé les tensions ethniques qui furent calmées par la passation de pouvoir.

3.4. La signature d'un accord global de cessez-le feu entre le CNDD-FDD et le Gouvernement : le retour de la sécurité sur une grande partie du territoire burundais

On l'a vu l'Accord d'Arusha a été signé sans accord de cessation des hostilités. A ce sujet, un observateur avait fait remarquer que les pages les plus importantes étaient les pages vierges, c'est-à-dire celles portant sur le cessez-le-feu et qui n'avaient malheureusement pas été signées. La difficulté dans tout le processus aura été de véritablement identifier les vrais acteurs. En privilégiant l'aspect politique, Julius Nyerere a exclu les chefs militaires de la rébellion qui avec le temps ont pris eux-mêmes une dimension politique. C'est dire donc que le processus de négociation agit sur les acteurs du conflit et les transforme. Le positionnement successif des leaders de la rébellion a conduit à une fragmentation progressive de presque tous les partis et mouvements armés. Finalement, il s'est avéré nécessaire d'intégrer toutes les tendances dans la négociation pour corriger de façon tardive les choix sélectifs des négociateurs.

L'approche qui avait été privilégiée par le pouvoir en place et finalement par les facilitateurs était de conduire des négociations séparées avec les différentes ailes des mouvements armés : l'aile du Palipehutu –Fnl dirigée par Alain Mugabarabona et celle du CNDD-FDD de Jean Bosco Ndayikekurunkiye²². Mais ces accords n'ont eu aucun impact sur le retour de la sécurité parce que les signataires étaient des groupes minoritaires qui n'avaient aucune prise sur le gros des troupes.

Après la signature d'un premier accord non respecté, le Gouvernement signe un accord dit global entre le CNDD-FDD et le Gouvernement burundais en novembre 2003. Immédiatement, les effets se font remarquer sur le terrain. L'arrêt des hostilités par le principal mouvement rebelle ramène la sécurité sur la grande partie du territoire, à l'exception de Bujumbura rural et une partie de la province de Bubanza qui constituent le fief traditionnel du Palipehutu-FNL, dirigé par Agathon Rwasa.

Les facteurs qui ont permis d'atteindre ce point tournant sont les pressions sur le Gouvernement et le CNDD-FDD et l'évolution du contexte régional parce que le processus congolais avait atteint sa vitesse de croisière et le Rwanda était dans une phase de stabilisation, avec les élections. La Tanzanie a également subi des pressions pour cesser ses appuis à la rébellion. Aussi, les grands ravitaillements du CNDD-FDD qui venaient de la République démocratique du Congo, par le corridor Nord (Soudan) et par le sud (Katanga), ont fait l'objet d'investigation et de dénonciation par les Nations Unies. Le facteur géopolitique a donc été important.

L'autre facteur non négligeable c'est la fatigue des belligérants qui avec la durée de la guerre ont payé un lourd tribut. Avec les victimes civiles et militaires qu'elle fait, les combattants, en particulier tutsi, pourraient s'être interrogés sur les avantages qu'ils pouvaient tirer de la poursuite d'un conflit ayant dévasté le pays de ses habitants. Dans

²² Celui-ci avait déposé Léonard Nyangoma en 1998 qui est le premier dirigeant de la rébellion du CNDD et finalement remplacé lui-même à la tête de ce mouvement par Pierre Nkurunziza, en octobre 2001.

tous les cas, les combattants eux semblent avoir été en avance sur le processus, car ils se côtoyaient sur le terrain et échangeaient à la fois la parole et les ravitaillements. Ce rapprochement constitue une phase importante d'humanisation qui a facilité les développements ultérieurs²³.

C'est la signature de l'accord global de cessez-le-feu qui permet l'entrée du CNDD-FDD dans les institutions. Elle ouvre les possibilités d'engager le processus électoral qui va se conclure avec succès à la fin de l'année 2005.

3.5. L'organisation des élections et l'acceptation unanime des résultats

Au Burundi, les élections sont toujours vécues comme des chocs. Elles sont assimilables à des moments de crise. A l'issue d'une guerre aussi dévastatrice et ayant gravement entamé le tissu social, ces élections étaient souhaitées par certains, redoutées par d'autres. Cependant, elles constituaient pour tout le monde une phase inéluctable. Effectivement, elles ont permis de tourner une page, en dotant le Burundi d'un gouvernement légitime, après 12 ans de gouvernements de transition dont la légitimité était contestée.

Mais le fait le plus marquant est que tous les acteurs politiques burundais, la société civile et la communauté internationale ont reconnu les résultats de ces élections, considérées comme libres et transparentes. Par cet événement, le Burundi concluait un processus exemplaire dans la résolution des conflits : conflit armé, négociation entre les partis, conclusion d'un accord et organisation d'élections libres et transparentes et des résultats n'ayant souffert d'aucun contentieux électoral majeur. Avec cela, certains n'hésitaient même pas à présenter le processus de paix burundais comme un modèle.

3.6. Les acteurs et les facteurs à la base de ces changements

Plusieurs acteurs et facteurs ont été à la base de ces différents succès. Le rôle joué par les acteurs internationaux est considéré comme déterminant. Assez rapidement, dans les premiers moments qui suivent le déclenchement de la crise, la communauté internationale, à travers quelques initiatives qui vont marquer le processus de paix, vole au chevet du Burundi. Ces initiatives se mettent en place suite à l'incapacité des acteurs burundais de débloquer la situation et de trouver seuls une issue à la guerre.

²³ Selon International Crisis Group : « 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 », Effet Mandela, Rapport ICG Afrique centrale, n°13, p.37.

3.6.1. Le rôle de la région et de la communauté internationale

Alors que les blocages étaient devenus insurmontables, la communauté internationale vole au chevet du Burundi à travers l'initiative de la Fondation Carter en collaboration avec l'OUA et le Président Toumani Touré²⁴. Les sommets se tiennent respectivement au Caire en novembre 1995 et à Tunis en mars 1996. Ce dernier entérine la désignation de Julius Nyerere comme médiateur et consacre la prédominance et le parrainage de l'Initiative régionale sur le processus.

Parallèlement à ces initiatives, la Communauté Sant' Egidio initie des pourparlers, à Rome, entre le Gouvernement burundais et la rébellion du CNDD dirigé par Léonard Nyangoma. Cette diplomatie cachée permet non seulement d'offrir un espace de dialogue entre les parties burundaises qui brise le tabou de la négociation mais aussi d'établir un calendrier de négociation. Les négociations avortent à cause de l'hostilité des parties qui n'avaient pas intérêt qu'elles se poursuivent, mais essentiellement les acteurs de la région qui craignaient que le processus leur échappe.

Selon beaucoup d'observateurs, le Burundi a bénéficié d'une attention disproportionnée par rapport aux enjeux géostratégiques qu'il représente réellement. La mobilisation du monde entier au chevet du processus de paix burundais n'a jamais faibli. Elle a été plus forte que pour la Sierra Leone ou le Libéria. Au moment de la signature de l'accord d'Arusha, la communauté internationale s'est mobilisée et a délégué des représentants spéciaux (UA, UE, Suisse, Canada), sans compter la présence du Président Bill Clinton lui-même, grâce à la mobilisation de Nelson Mandela. Les actions de tous ces intervenants étaient convergentes, chacun voulait planter son drapeau sur le succès²⁵. Cette présence a permis au médiateur de faire pression sur les négociateurs et de faire signer les accords au forceps. Au niveau international, Nelson Mandela parvient à calmer le jeu d'intérêts cachés des acteurs de la région, qui désormais vont privilégier la conclusion d'un accord de paix au Burundi. Au même moment, à l'intérieur du pays, la dynamique des négociations entraîne dans son sillage des initiatives des acteurs internes (société civile, églises, ONGs internationales) favorables au renforcement du dialogue et du compromis.

3.6.2. Le rôle des médiateurs dans le processus

Pour parvenir à la signature de l'accord global de cessez-le-feu, les négociations ont été pilotées successivement par trois médiateurs: Julius Nyerere dont Nelson Mandela prend la relève après son décès²⁶, et Jacob Zuma, qui était alors Vice-Président de l'Afrique du Sud, agissant par délégation du Président Thabo Mbeki.

²⁴ Le premier sommet voir la participation de Desmond Tutu. Après le sommet de Tunis Julius Nyerere annonce sa volonté de travailler seul et évince ainsi les autres prétendants et marque la mainmise de la région sur le processus.

²⁵ Entretien avec un diplomate qui a suivi le processus de paix burundais, Bujumbura, septembre 2007.

²⁶ Le décès de Julius Nyerere survient le 14 octobre 1999. Nelson Mandela est désigné le 1^{er} décembre 1999 pour le remplacer à l'issue du huitième sommet des chefs d'Etat de la région.

La sensibilité des questions traitées lors des négociations et le contentieux séparant les différentes parties a sans cesse créé des soupçons sur toute personne qui tentait de favoriser les négociations ou faire émerger des compromis. C'est ainsi qu'au fil du processus des accusations de partialité étaient faites à chaque médiateur par l'une ou l'autre partie. La chance du processus burundais est qu'il a été piloté par des géants que sont Julius Nyerere et Nelson Mandela que leur carrure et leur notoriété rendaient inattaquables²⁷. Le rôle historique joué par les deux personnalités les plaçait au dessus de la mêlée et les rendait presque incontestables²⁸.

Cependant, nombreux parmi les négociateurs affirment que si Julius Nyerere était resté facilitateur, les négociations auraient difficilement abouti. Selon eux, l'arrivée de Mandela a été décisive dans l'accélération et l'aboutissement du processus. Son charisme, sa stature et les appuis dont il disposait ou mobilisait ont pesé dans la balance et empêché les acteurs burundais d'entamer sa crédibilité. La carrure de Nelson Mandela lui a même permis de transgresser avec succès les règles préconisées pour une bonne facilitation. Quand le compromis n'était pas obtenu Nelson Mandela imposait le sien.

Nelson Mandela a mené le processus de négociation de main de maître en combinant promesses, pressions et menaces sur les différents acteurs. Ainsi, à un certain moment, il s'est mis à attaquer le Président Pierre Buyoya et à le discréditer. Il a fallu une séance d'explication pour calmer le jeu et rétablir la confiance entre les deux personnalités. Même vers la fin, la présence de Nelson Mandela a été nécessaire pour que l'accord soit signé. Une anecdote qui s'est avérée vraie raconte que le document présenté aux négociateurs au moment de la signature n'était pas celui convenu et discuté, il avait été modifié à l'insu des négociateurs. La signature a été obtenue à l'arraché suite aux pressions exercées, et moyennant un nombre élevé de réserves.

Néanmoins, de façon unanime, les négociateurs s'accordent sur un manque général de compétences qui caractérisait les équipes techniques des médiateurs, à quelques exceptions près. Alors que la négociation suppose une connaissance approfondie des méthodes, les experts de la Fondation Nyerere qui ont joué un rôle clé, sont stigmatisés pour leur déficience technique dans la facilitation. Même leur neutralité est parfois mise en doute.

3.6.3. Les facteurs ayant concouru à l'aboutissement du processus

A côté des facteurs et des acteurs externes comme la communauté internationale, l'initiative régionale, les médiateurs et les pressions multiformes exercées pour pousser à la négociation et aux compromis, le processus n'aurait certainement pas abouti sans l'existence d'acteurs et de facteurs internes favorables.

²⁷ Entretiens, Bujumbura, septembre 2007.

²⁸ Un diplomate a dit lors d'un entretien, certainement avec raison, que chaque fois que vous dites ce que les Burundais ne veulent pas ils vous affublent de tous les noms.

Sur le plan interne, la population était fatiguée par la guerre, les uns et les autres voulaient la fin de celle-ci le plus vite possible. La disponibilité des Burundais, dont la majorité voulait la paix, a été capitale. La fatigue était sans cesse exprimée à travers les médias et les réunions publiques par diverses franges de la population. Elle était liée notamment au déplacement incessant des populations pour fuir les zones de combat, les rendant incapables de vaquer à leurs occupations de subsistance, à la précarité des conditions de vie consécutive à la guerre, au coût humain de la guerre, et de façon générale à l'incertitude du lendemain. Il y avait donc une volonté quasi générale de déboucher sur la paix, chacun suivant son plan, ses objectifs et ses espoirs. Selon une métaphore utilisée par un observateur « *le bananier de la paix était planté sur un sol fertile*²⁹ .»

La société civile et les médias sont reconnus pour avoir joué à différents moments un rôle considérable dans le processus. Tantôt c'était pour lancer des débats sur des questions qui jusqu'alors étaient considérées comme tabous, participer dans des initiatives d'humanisation alors que prévalait la logique de la diabolisation ou de la barbarisation de l'autre, informer le public sur l'avancement des négociations, les blocages, les positions des uns et des autres ou canaliser la pression sur les négociateurs en vue des compromis.

Sur le plan militaire, l'équilibre des rapports de force a contribué à favoriser la négociation. En dépit de la persistance de logiques de guerre dans chaque camp, la conviction qu'aucun des protagonistes ne pouvait remporter définitivement sur un autre a fini par prévaloir. L'autre facteur qui a permis l'aboutissement des négociations, c'est la généralisation de l'insécurité et l'accroissement du nombre de victimes surtout civiles. Quand les belligérants ont réalisé l'étendue des pertes subies et leurs conséquences, ils ont compris qu'ils risquaient de se battre pour rien³⁰.

La géopolitique régionale a aussi joué, après le génocide au Rwanda et la guerre au Congo, la communauté internationale a mis le paquet sur le Burundi pour contribuer à la stabilisation de toute la région. Les pressions diverses exercées sur le Gouvernement et le CNDD-FDD ont été faites dans un contexte régional favorable. Le processus congolais avait atteint sa vitesse de croisière et le Rwanda était dans une phase de stabilisation, avec la préparation des élections.

Le dispositif onusien à travers l'Opération des Nations Unies au Burundi (ONUB) par sa présence politique en termes d'alerte et de vigilance et surtout militaire était une force de dissuasion qui a permis de stabiliser le processus contre d'éventuels perturbateurs. Outre les pressions que ce mécanisme pouvait exercer au nom de la communauté internationale, il a apporté un appui technique et matériel nécessaire à la réussite de certaines opérations cruciales prévues dans le processus notamment le ravitaillement des rebelles et l'organisation des élections.

²⁹ Entretiens, Bujumbura, septembre 2007.

³⁰ Entretiens, Bujumbura, septembre 2007

4. Succès, défis et risques du processus de paix

Les élections organisées sans contentieux électoral majeur et la mise en place des institutions élues constituent une étape décisive du processus de paix au Burundi. Cependant, la durabilité et le renforcement de la paix sont liés à la façon dont le processus, sous toutes ses dimensions, répond aux causes qui sont à l'origine du conflit. L'évaluation du processus de paix doit jauger les causes sur lesquelles celui-ci a déjà agi, celles qui sont en attente de réponse et également les causes résiduelles non résolues et les risques.

4.1. Les causes sur lesquelles le processus a agi

Les efforts semblent s'être concentrés sur la dimension institutionnelle qui a l'avantage de produire des effets psychologiques. Alors que l'analyse du conflit dégagait des causes économiques et politiques majeurs, il a été apporté une réponse essentiellement ethnique. Cette approche a quand même permis de modifier le statu quo caractérisé par des déséquilibres dans le partage du pouvoir politique et militaire par l'instauration de quotas ethniques au sein des institutions et des forces de défense et de sécurité. Le processus a agi sur l'exclusion politique et a également permis d'atténuer la peur d'exclusion de la minorité ethnique. Mais ce processus peut corriger des déséquilibres pour en instaurer d'autres. Le processus de paix a donc déjà agi sur le premier niveau de gouvernance par l'organisation du processus démocratique, les quotas au sein des institutions et des corps de défense et de sécurité. Cette approche a permis d'atteindre une situation de paix relative, parce que la sécurité n'est que partiellement rétablie, à cause du manque d'un accord définitif avec la dernière rébellion et de la recrudescence de l'insécurité. Les revendications liées au monolithisme des corps de défense et de sécurité ne peuvent plus être invoquées et les tensions y afférentes ont été désamorçées. Mais en désamorçant certaines tensions, d'autres peuvent surgir.

L'apaisement sur le terrain ethnique a été manifeste lors de la victoire du CNDD-FDD qui a été caractérisée par une réduction des tensions et des vexations comparativement à 1993. L'autre donne qui calme le jeu ethnique est l'opposition qui est apparue entre des mouvements de même obédience (hutu ou tutsi) qui permet de transporter le débat sur un terrain plus politique. Mais cela ne veut pas dire que les manipulations ethniques ne sont plus possibles.

L'alternance ethnique qui a permis à un parti politique d'obédience hutu d'exercer le pouvoir peut permettre une nette évolution des mentalités en évaluant les dirigeants à la façon dont ils répondent aux problèmes de la population. Celle-ci verra dans quelle mesure les dividendes bénéficient à un plus grand nombre et si cela n'est pas le cas, elle peut de plus en plus développer un questionnement critique qui la rendra moins vulnérable à la manipulation ethnique. Ce risque de manipulation est bien appréhendé par certains à la base comme cela transparaît dans les propos exprimés en focus group *« on a toujours des gens qui utilisent la population comme des passerelles pour atteindre leurs intérêts (remplir leur ventre), cela ne peut pas renforcer la paix. Mais les*

associations doivent aider les petites gens à distinguer le blé de l'ivraie (pour éviter que quand on entendra quelque chose à la radio, je fasse la même chose, il faut cultiver l'entente entre Hutu et Tutsi et qu'on sache que le problème n'est pas entre Hutu et Tutsi mais que c'est dû à un groupe de personnes (« ventriotes ») qui veulent s'enrichir, acheter les véhicules de dernier cri, en fait le processus n'a pas encore fait beaucoup de progrès³¹. »

4.2. Défis et risques pour le processus

Au niveau politique, les défis les plus importants sont liés à la construction de l'Etat de droit au sens large incluant la promotion de la démocratie, l'amélioration des mécanismes de gouvernance et de respect des droits de la personne. Mais les réformes politiques, même si elles étaient menées à bien ne peuvent seules permettre de surmonter les causes du conflit dès lors qu'on n'a pas agi sur le développement économique et par conséquent sur la pauvreté. On l'a vu la pauvreté est une des principales causes du conflit, et constitue un des facteurs de frustrations qui créent le terreau pour la manipulation de la population par la classe politique.

Aussi, comme dans tout processus de paix, pendant que certaines causes trouvent une réponse, de nouvelles causes surgissent, et si elles ne sont pas bien traitées, elles peuvent relancer un nouveau cycle de violence. Il s'agit donc d'une recherche permanente d'équilibre.

Le processus d'Arusha, outre les solutions qu'il propose est constamment évoqué comme une école de la tolérance. Beaucoup d'observateurs corèlent les piétinements qui marquent la période post transition, consécutive aux élections de 2005 avec l'accession au pouvoir par le CNDD-FDD, au fait que ce mouvement n'a pas pris part aux négociations d'Arusha. Cela, non seulement le prive d'une expérience de négociation et donc d'acceptation de la différence, mais surtout de l'appropriation des acquis d'Arusha. D'où une faible volonté dans la mise en œuvre des engagements qui y ont été pris. Par ailleurs, le triomphe électoral semble avoir été assimilée par ce parti, ancien mouvement rebelle, à une victoire militaire avec tout ce qu'elle implique comme écrasement ou marginalisation des vaincus. L'instauration consécutive d'une logique « winners-loosers » plutôt que « winners-winners » a contribué à dégrader la confiance entre les différents acteurs politiques et a affecté progressivement le fonctionnement des institutions. La logique « win -lose » est caractéristique d'une tradition de compétition farouche et exclusive qui permet à celui qui a la position dominante d'exclure les autres du partage, en recourant parfois à la violence.

Les principaux risques pour le processus de paix sont essentiellement liés aux échecs dans la promotion de la gouvernance politique et économique – refus ou faiblesse du dialogue, velléités d'accaparement de l'espace politique et de marginalisation des partis d'opposition, dysfonctionnements institutionnels- et à l'incapacité de produire des

³¹ Focus group de Butanganzwa, Ruyigi, 14 septembre 2007.

dividendes économiques de la paix pour la grande majorité de la population. Ces risques constituent des éléments de vulnérabilité du processus de paix. En provoquant une détérioration progressive du contexte politique, ils peuvent même conduire à des retours en arrière.

4.2.1. Piétinements et blocages des négociations entre le Gouvernement du Burundi et le Palipehutu-FNL

Dès son entrée en fonction, le Président Pierre Nkurunziza avait privilégié la voie militaire pour résoudre le problème du PALIPEHUTU-FNL. Derrière des déclarations d'intention pour négocier, le Gouvernement dominé par le CNDD-FDD agissait pour parvenir à une reddition sans condition de ce mouvement. Ainsi, le 30 octobre 2005, à l'expiration de l'ultimatum resté sans effet, le Président Pierre Nkurunziza donna aux forces de défense et de sécurité, l'ordre de mettre le PALIPEHUTU-FNL hors d'état de nuire dans un délai n'excédant pas deux mois pour que la guerre soit terminée avant le 31 décembre 2005. Par la suite, il a déclaré que la question du Palipehutu-FNL n'était plus à l'ordre du jour parce que ce mouvement avait été anéanti. En dépit de quelques revers subis, ce mouvement semble avoir gardé une partie de sa capacité opérationnelle lui permettant d'atteindre même la capitale. Parallèlement aux opérations militaires, le Gouvernement avait lancé une offensive diplomatique afin que le PALIPEHUTU-FNL soit traité comme un mouvement rebelle à désarmer sans condition³².

Ce n'est que suite aux nombreuses pressions internes et surtout externes que le Gouvernement se décida à entamer les négociations avec le PALIPEHUTU-FNL, en juin 2006. Ces négociations particulièrement difficiles sont conclues par un accord de cessez-le-feu le 7 septembre 2007 et la mise en place trois jours plus tard d'un mécanisme conjoint de vérification et de suivi du cessez-le-feu (MCVS). En dépit de ces avancées, ce processus ne permet pas d'aboutir à un accord global de paix. Au contraire, suite à de nombreux incidents, les membres du MCVS issus du PALIPEHUTU-FNL, ont décidé de s'évanouir dans la nature, endéans deux jours, à partir du 21 juillet 2007.

En réalité, la difficulté de conclure un accord définitif est liée au manque de volonté politique et de sincérité dans les rapports entre les protagonistes. Il y a une perception forte que les négociations et les accords entre le PALIPEHUTU-FNL ne sont pas sincères et sont basés sur le mensonge, et surtout ne mettent pas en avant le principe « gagnant-gagnant ». En dépit d'une certaine accalmie, conduisant au silence des armes, suite aux accords signés, l'absence d'un accord définitif, engendre une situation d'insécurité caractérisée par une criminalité croissante et généralisée. Dans ce contexte, la fréquence des violences qui ne sont pas liées à la guerre, des vols à main armée, des règlements de

³² Pour plus de détails, lire « Burundi : Conclure la paix avec les FNL », rapport Afrique, n°131, International Crisis Group, 28 août 2007.

compte commencent à devenir des sujets de grande préoccupation, susceptibles de compromettre le processus de paix³³.

Aussi, dans un contexte de prolifération des armes, l'absence d'un accord global de paix, à deux ans des élections, expose le pays à des limitations de l'exercice des libertés publiques. Les possibles jonctions entre le PALIPEHUTU-FNL et le FRODEBU, qui se dessinent déjà, risquent d'accroître les tensions et conduire à une campagne électorale violente. En réalité, le fond des mésententes entre le PALIPEHUTU-FNL et le parti au pouvoir repose sur des enjeux électoraux, car les deux parties se disputent la légitimité historique de la défense de la cause « hutu » et sa reconnaissance par la majorité des électeurs hutu qui constituent la majorité de la population.

4.2.2. Mauvaise gouvernance, instabilité et dysfonctionnements institutionnels

La marge de manœuvre dont disposait le Gouvernement grâce à sa confortable victoire électorale s'est progressivement amenuisée, au point d'évoluer, en moins de deux ans d'exercice de pouvoir, vers la perte de la majorité parlementaire. Celle-ci a conduit au blocage des institutions suite au déficit de dialogue entre partenaires politiques et au non respect du prescrit de la constitution.

Dès sa victoire électorale, le parti au pouvoir s'était rapidement assuré le contrôle des trois pouvoirs (exécutif, législatif, judiciaire) avec une permanente mainmise du parti sur eux. La complicité développée entre ces pouvoirs a compromis leur nécessaire séparation, générant dysfonctionnements et abus. La multiplication des scandales financiers imputés au parti au pouvoir et à son homme fort³⁴, la volonté de rétrécir les espaces politiques, économiques et sociaux au profit du parti au pouvoir et la persécution des opposants politiques ou supposés, incluant des acteurs de la société civile et des médias, ont progressivement créé des résistances, des remous internes et des pressions extérieures.

C'est l'ensemble de ces éléments qui fondent beaucoup d'analystes à parler de dérive autoritaire du pouvoir qui se caractérise par une faible disposition au dialogue avec les différents partenaires politiques, y compris avec le dernier mouvement rebelle, le Palipehutu-FNL, la limitation de la liberté de réunion pour les autres partis politiques et l'absence de concertation dans le processus de prise de décision. Ces entraves à la liberté d'action d'autres partis politiques s'inscrivent dans la dynamique d'une campagne électorale précoce à laquelle se livre le parti au pouvoir depuis sa victoire en 2005. L'interdiction des réunions à la base pour les partis politiques, autres que le parti au pouvoir, vise à fermer la compétition et met en danger le pluralisme politique³⁵. Cela préfigure une campagne électorale à venir porteuse de tensions et de violences.

³³ Entretiens, Bujumbura, septembre 2007.

³⁴ Hussein Radjabu, qui était Président du parti CNDD-FDD, évincé au congrès de ce parti tenu en février 2007 à Ngozi et ensuite jeté en prison en avril de la même année sous l'inculpation d'atteinte à la sécurité intérieure de l'Etat.

³⁵ Entretiens, Bujumbura, 2007.

La mauvaise gouvernance, en particulier la corruption, constitue un risque pour le processus de paix. La corruption va de pair avec la perte générale de la moralité dans la gestion des affaires publiques. Son augmentation peut conduire, comme cela semble être déjà le cas, au désintéressement des bailleurs de fonds dont dépend le Burundi à plus de la moitié de son budget. Ceci constitue un handicap sérieux à la relance économique avec comme conséquence l'accroissement de la pauvreté et de la grogne sociale³⁶. Ainsi, la corruption qui n'est pas une cause du conflit, peut le devenir dans un système où les ressources sont limitées car elle contribue à aggraver la pauvreté qui elle est une des causes du conflit³⁷.

4.2.3. Lenteurs et blocages dans la mise en œuvre des réformes et des programmes

Il existe de sérieux risques liés aux lenteurs et parfois aux blocages dans la mise en œuvre des réformes et des programmes préconisés par l'Accord d'Arusha.

La réforme du secteur judiciaire se fait attendre dans une société qui souffre depuis fort longtemps de l'impunité. Celle-ci est même considérée comme un des facteurs qui sont à la base de la répétition de la violence. Après un conflit aussi grave et aussi meurtrier que celui que le Burundi a connu, caractérisé par un lourd contentieux de sang, c'est la justice transitionnelle comprenant deux mécanismes, de vérité-réconciliation et de justice pénale, tels qu'ils ont été convenus qui sont attendus. Les négociations engagées par le Gouvernement du Burundi et les Nations Unies accusent des lenteurs imputées par beaucoup d'observateurs à la partie gouvernementale. Un des points d'achoppement était l'amnistie préconisée par le parti au pouvoir y compris pour les crimes les plus graves comme le génocide, les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité³⁸. Même si un accord a pu être obtenu sur ce point, des désaccords subsistent notamment sur les rapports entre les deux mécanismes. Les positions autour de cette question épousent les clivages ethniques et peuvent réactiver les tensions entre les communautés ethniques du Burundi au cas où une réponse appropriée n'était pas trouvée dans un temps raisonnable.

L'impunité dont jouit les auteurs des crimes commis depuis 1993, est invoquée par les déplacés intérieurs, presque exclusivement tutsi, comme un obstacle majeur de leur retour sur les collines d'origine. Ce qui provoque des inquiétudes de leurs anciens voisins hutu qui eux estiment que la sécurité est revenue sur les collines. « *Nous pensons qu'il y a des raisons, peut-être qu'ils sont influencés par d'autres, car ils viennent travailler la journée dans leurs propriétés mais ne veulent pas revenir, y rester, c'est un grand sujet*

³⁶ On assiste depuis plus d'une année à une succession de grèves dans différents secteurs dont l'éducation, la santé et la justice. Le 29 octobre 2007, la Confédération des Syndicats du Burundi (COSYBU) a lancé un préavis de grève générale illimitée parce que l'augmentation de 34 % annoncée par le Président de la République aux fonctionnaires, le 1^{er} mai 2007, n'a pas été donnée à partir du 1^{er} juillet 2007 comme promis.

³⁸ Mémoire du parti CNDD-FDD sur la commission Vérité Réconciliation et le tribunal spécial pour le Burundi, Bujumbura, le 5 mai 2007.

de préoccupation. Pourquoi ne rentrent-ils pas³⁹ ? » Par ailleurs comme le fait remarquer une personne interviewée, certains administratifs ne voient pas d'un bon œil le retour des déplacés sur leurs collines. Mais d'un autre côté, les déplacés ne veulent pas retourner chez eux, car un climat de méfiance et de suspicion subsiste. Le processus de réconciliation et de vérité est en panne et est combattu par les administratifs. Il n'y a pas d'engagement suffisant⁴⁰.

La lenteur et/ou le blocage des réformes dans le secteur de la justice et particulièrement de la mise en place des mécanismes de justice transitionnelle ne feront que cristalliser le contentieux de mémoire entre les communautés ethniques du Burundi avec tout le potentiel de défiance et de violence que cela comporte. Pour désamorcer ce potentiel de violence, il faudra pouvoir agir sur les fondements du conflit, notamment la justice, la gestion du passé qui doit être prise en compte pour éviter le recommencement des actes graves qui ont été commis⁴¹.

La réforme des forces de défense et de sécurité est l'autre secteur sensible. En dépit des avancées importantes réalisées dans l'intégration des forces, particulièrement celles des Forces de défense nationale, les réformes restent inachevées. La professionnalisation qui était prévue pour ces corps n'est pas achevée. Cependant, la situation est différente pour l'armée et la police. Alors que l'armée est organisée autour des structures et des hommes qui étaient en place avant la guerre, la police est une création du processus de paix qui souffre cruellement de sa jeunesse. Les policiers sont régulièrement cités dans des abus, et pour leur fréquente implication dans des crimes, des vols et des viols qui se commettent dans le pays. Certaines personnes interrogées pensent même que l'indiscipline notoire qui s'observe au sein des corps de Police pourrait difficilement prendre fin avec les formations⁴². Le processus de transformation des corps de défense et de sécurité en forces républicaines connaît des difficultés. De plus en plus, on évoque une prépondérance du cercle des généraux issus du CNDD-FDD dans les décisions politiques qui « feraient la pluie et le beau temps⁴³ ».

Des préoccupations ont été émises sur le respect des équilibres établis à Arusha, qui auraient été perturbés suite au programme de démobilisation. On parle de déséquilibres assez prononcés au sein de la Police où les quotas convenus ne seraient plus respectés, ce qui ne manque pas de soulever des inquiétudes sur les garanties de sécurité pour certaines catégories de la population⁴⁴.

³⁹ Focus group de rapatriés à Butanganzwa, en province de Ruyigi. Tous les rapatriés rencontrés étaient des Hutu, septembre 2007.

⁴⁰ Propos d'une personne interviewée qui cite en guise d'exemple la commune de Bugendana et de Giheta de la province de Gitega.

⁴¹ Entretiens, Bujumbura, septembre 2007.

⁴² Entretiens, Bujumbura, septembre 2007. Ces réserves sont liées au très faible niveau de formation de certains éléments de la police issus des anciens mouvements armés qui limite l'assimilation des matières permettant de les professionnaliser mais aussi la culture héritée de longues années de maquis.

⁴³ Entretiens, Bujumbura, août 2007. Le rapport de International Crisis Group affirme que le Président consulte principalement les chefs militaires dont le soutien a été capital lors de la mise à l'écart de Hussein Radjabu, ancien Président du parti CNDD-FDD, évincé en février 2007.

⁴⁴ Un officiel rencontré a avancé le chiffre de 30% de Tutsi au sein de la Police. Selon lui cela pourrait être à la base de dérapages.

La démobilisation et le désarmement figurent parmi d'autres facteurs de risque. De manière générale, la démobilisation semble se dérouler sans anicroches. Un appui financier assez modique est consenti pour permettre à chaque démobilisé, en fonction de son rang, de se réintégrer socialement et économiquement. Mais cette enveloppe est généralement insuffisante pour permettre le montage d'un projet sérieux. La démobilisation touche aussi des officiers supérieurs quinquagénaires qui du coup se retrouvent sans emploi. Dans un contexte où la reconstruction est en panne, la majorité des démobilisés, officiers ou non, se retrouvent sans aucune perspective d'emploi valorisant. Ce processus peut donc contribuer à produire des personnes frustrées et aigries susceptibles d'être remobilisées y compris dans des actions qui peuvent constituer une menace pour la paix.

La prolifération des armes constitue déjà un facteur de perturbation de la sécurité dans le pays. Pour l'année 2006, la Ligue Iteka a recensé 528 personnes tuées par des armes à feu dont 196 par des fusils de petit calibre et 72 par des grenades⁴⁵. Dès septembre 2005, le Président Pierre Nkurunziza a lancé un appel pour une remise volontaire des armes détenues par la population. Le 14 avril 2006, le Président Pierre Nkurunziza, a annoncé que la population civile, avait jusqu'au 5 mai 2006, pour faire enregistrer les armes détenues. Au-delà de cette date, les personnes en possession d'armes non déclarées seraient en infraction. Les résultats de cette campagne ont été médiocres. Quelques armes sur un effectif estimé à 100.000 ont été remises. L'absence d'une stratégie de désarmement connue et de suivi de cette opération, permet de mettre en doute l'existence d'une volonté réelle de désarmement. Quelques initiatives de désarmement ont été lancées par des diverses organisations mais se sont heurtées, dans certains cas, à l'hostilité des décideurs politiques. Parfois, ceux-ci ont fait comprendre aux concernés que cette affaire devait être laissée aux autorités politiques. Au vu des différentes positions, il apparaît clairement que ce secteur fait l'objet de spéculations politiques ou même financières. Certaines personnes rencontrées ont évoqué la probabilité que le parti au pouvoir disposerait toujours de caches d'armes dans certaines parties du pays⁴⁶.

4.2.4. La géopolitique sous-régionale

Les événements qui surviennent dans la sous-région ont une forte interactivité avec le contexte burundais. Cette influence s'est manifestée notamment à travers l'Initiative régionale dans le processus de paix, aussi bien dans l'imposition des sanctions suite au coup d'état de Pierre Buyoya, en juillet 1996, que dans la supervision des négociations.

Mais les influences peuvent être négatives. La reprise de la guerre dans l'Est de la République démocratique du Congo peut représenter un danger pour le processus de paix au Burundi. Cette situation favorise la circulation des armes et constitue un terrain propice aux activités de milieux mafieux dont la zone d'action peut s'étendre dans les pays voisins. De même, les élections prochaines au Rwanda, en 2008, peuvent être à haut risque étant donné l'absence de solutions, relatives aux milices rwandaises, toujours

⁴⁵ Rapport synthétique de la Ligue Iteka sur l'année 2006.

⁴⁶ Entretiens, Bujumbura, septembre 2007

actives en République démocratique du Congo. Pourchassées en République démocratique du Congo, et au Rwanda, il n'est pas exclu que ces milices tentent de trouver une percée par le Burundi qui peut-être considéré comme un ventre mou⁴⁷. Il n'est pas exclu qu'en l'absence d'un accord définitif entre le PALIPEHUTU-FNL et le Gouvernement du Burundi, des alliances stratégiques puissent se nouer ou se renforcer entre ces milices rwandaises et ce mouvement.

D'autres défis sont évoqués de façon récurrente. Les plus importants sont liés à la question foncière et au problème qui lui est parfois sous-jacent du rapatriement des réfugiés burundais vivant essentiellement en Tanzanie. Car la plupart des réfugiés, surtout ceux de 1972, réclament leurs propriétés qui sont occupées depuis cette période par d'autres.

L'atomisation des propriétés et leur état de dégradation conduisent à des situations de tensions, de conflits et de plus en plus à la violence caractérisée par des assassinats au sein des familles. Cette situation correspond aux conditions permettant de classer les Burundais, dans ce que Maurice King appelle une population piégée démographiquement⁴⁸. Il a été montré qu'un tel contexte favorise la mobilisation paysanne dans les mouvements de violence. Le problème foncier se complexifie face à la perspective du rapatriement des réfugiés dont la plupart ont besoin des terres qu'elles ont laissées pour pouvoir survivre. Si le rapatriement n'est pas bien préparé, il peut contribuer à la déstabilisation du pays. Dans ce cadre, le retour massif des réfugiés burundais, consécutif à l'annonce faite par le gouvernement de Tanzanie de les voir quitter son territoire avant la fin de l'année 2007 est porteuse de risques de désordre⁴⁹. Selon quelques indications, la plupart des réfugiés rentrent avec un certain nombre de préjugés sur le Burundi, et s'ils ne sont pas accueillis dans des conditions dignes, cela peut conduire à leur radicalisation. Les difficultés de règlement des problèmes fonciers consécutifs à leur retour peut à lui seul être source de désordres⁵⁰.

5. Programmes de paix et leur possible impact cumulatif

Les programmes de paix ne sont pas nécessairement ceux dédiés explicitement à la paix mais doivent être compris de manière globale comme des programmes qui contribuent à

⁴⁷ L'accord signé le 11 novembre 2007 à Nairobi (Kenya) entre les gouvernements du Rwanda et de la République Démocratique du Congo prévoit notamment le désarmement par la force des éléments armés hutu à l'Est de la RDC. Le Rwanda va fermer ses frontières au cours de ces opérations.

⁴⁸ Selon Maurice King, une population est piégée démographiquement lorsque :i) elle a dépassé les capacités de son écosystème à la soutenir ; ii) elle ne peut plus obtenir les produits par d'autres écosystèmes, exception faite de l'aide alimentaire ; iii) cette population ne peut pas émigrer pour améliorer son niveau de vie. Voir Maurice King dans « Rwanda. Malthus and Medicus Mundi », *Medicus Mundi Bulletin*, n°54, 1994, p.11-19.

⁴⁹ En date du 3 novembre 2007, Le ministre burundais de la solidarité nationale, du rapatriement, de la reconstruction nationale, des droits de la personne humaine et du genre, Madame Immaculée Nahayo, annoncé à la radio que le Gouvernement tanzanien a décidé de reporter le retour obligatoire de tous les réfugiés burundais au plus tard à la fin du juin 2007.

⁵⁰ Entretien, Bujumbura, août 2007.

la construction de la paix sous toutes ses dimensions. Cependant, pour avoir un impact sur la paix, il est souvent nécessaire et surtout souhaitable que ces programmes s'appuient sur un support qui touche la vie des gens et agissent concomitamment, d'une façon ou d'une autre, sur les différents facteurs de conflit. Ceux-ci peuvent être liés à l'éducation, l'accès aux terres, la justice, la répartition des ressources, la lutte contre la pauvreté, etc.

Hormis pour les programmes gouvernementaux, les autres programmes de paix sont lancés de façon indépendante par différentes organisations locales ou internationales, souvent après une évaluation des besoins, mais souffrent globalement d'un manque de coordination et de concertation entre leurs promoteurs, à quelques exceptions près.

5.1. Mutation de la société civile et son impact sur l'évolution des mentalités

Le fait le plus marquant du processus de paix burundais qui a été relevé par la majorité des analystes et chercheurs, mais aussi la quasi-totalité des personnes interviewées, est le développement tant quantitatif que qualitatif de la société civile et le rôle qu'elle a joué dans la recherche et la consolidation de la paix. Environ 60% de personnes interrogées ont évoqué le rôle positif joué par la société civile et les médias dans le processus de paix burundais à différents niveaux et à différentes étapes.

La société civile s'entend ici comme étant l'ensemble des citoyens organisés de façon volontaire, politiquement et financièrement indépendants de l'Etat. Elle inclut les organisations qui visent la promotion de l'intérêt général et la participation des citoyens dans les affaires de leur pays. Elle intervient dans des domaines variés comme le développement économique et social, la politique, les droits de l'homme et l'environnement, la culture, le sport, la recherche, etc.⁵¹. Elle comprend des organisations de la société civile (OSCs) urbaines et des organisations communautaires (OCs) qui œuvrent à la base. Les organisations dont il s'agit ici sont essentiellement des associations locales (OSCs) qui sont différentes des Organisations Non Gouvernementales Internationales (ONGI).

D'après la classification du ministère de l'intérieur du Burundi, ces associations se répartissent en dix sept catégories selon les domaines d'intervention suivants: églises ou associations confessionnelles ; associations œuvrant dans le domaine du sida ; promotion des droits de l'homme ; encadrement des jeunes (orphelins et enfants en difficulté) ; promotion de la femme ; protection de l'environnement ; lutte contre la corruption et gouvernance, auto- développement et développement local, appui aux déshérités et vulnérables ; enseignement ; recherche scientifique ; agriculture, élevage, pêche et apiculture ; culture, sports et loisirs ; média et presse ; intérêts catégoriels, entraide et solidarité. Cette classification semble s'inspirer de celle utilisée par Sebudandi et Nduwayo qui distinguent quatorze catégories⁵².

⁵¹ Voir Christophe Sebudandi et Gérard Nduwayo, Programme et stratégies d'appui à la société civile burundaise, PNUD, 2002.

⁵² Ibidem.

A quelques exceptions près, les organisations de la société civile sont nées avec la crise pour faire face aux défis multiformes liés à celle-ci⁵³. Squelettique dans ses débuts, rongée par des clivages qui traversaient toute la société, elle s'est au fur et à mesure diversifiée, gagnée en pluralisme, et s'est affranchie de tares originelles pour jouer un rôle moteur dans le développement de la société. Selon l'opinion d'un observateur qui a accompagné le processus de paix « *Quand nous commençons notre travail, nous ne pensions pas trouver des membres de la société civile car tous ceux qu'on rencontrait n'étaient que des gens de l'extension de la puissance tutsi*⁵⁴. » Effectivement, il n'existait que très peu d'organisations de la société civile dans le sens moderne du terme⁵⁵.

La dynamique qui a conduit au foisonnement associatif a bénéficié de programmes de certaines ONGs qui se sont investies dans le renforcement de la société civile. Ces programmes portaient notamment sur le rôle et les fonctions de la société civile, son identité, ses modes d'actions et la gestion démocratique des organisations⁵⁶. Ces programmes ont produit un impact avec des effets multiplicateurs et ont accéléré la mutation des associations burundaises vers une société civile moderne.

Fondamentalement, le développement assez exceptionnel de la société civile semble lié à l'affaiblissement progressif de l'Etat, consécutive à la crise, et son « incapacité d'assumer ses fonctions les plus élémentaires »⁵⁷. Cela a créé des besoins immenses et des attentes, et naturellement de nombreux chantiers pour la société civile.

Les ONGs internationales ont aussi joué un rôle dans la promotion du pluralisme médiatique et des espaces d'expression, en appuyant la mise en place des organes de médias, en particulier les studios de production radiophonique et les radios⁵⁸. C'est ainsi que le Studio Ijambo, est fondé en mars 1995 par Search For Common Ground (SFCG). Il naît en réponse à deux problèmes majeurs qui se posent à l'époque dans le paysage médiatique burundais : l'éclosion de médias de la haine, d'une part et l'absence de source crédible d'information pour les contrer, d'autre part. L'année suivante, le Studio Tubane est créé à Bruxelles à l'initiative de la diaspora burundaise avec l'appui actif des ONGs européennes spécialement dont ICCO et NOVIB. Le nom de l'association (Tubane signifie cohabitation) illustre la ligne directrice. Il s'agit de produire des émissions visant

⁵³ En 1993, les associations agréées étaient environ 30 alors qu'elles se comptent à 3000 en octobre 2007, soit cent fois plus en 14 ans. Cela correspond en moyenne à 210 organisations qui sont agréées chaque année.

⁵⁴ Entretiens, Bujumbura, septembre 2007.

⁵⁵ Lors d'un entretien, un analyste de la situation du pays nous a affirmé qu'à cette époque, seule la Ligue ITEKA remplissait ce critère, Entretiens, Bujumbura, septembre 2007.

⁵⁶ Ces programmes ont été particulièrement développés par les organisations Search for Common Ground, AFRICARE, le Centre Canadien d'étude et de coopération internationale (CECI), CARE International, Alert International, etc.

⁵⁷ René Otayek, Institut d'études politiques de Bordeaux, 1995

⁵⁸ Le studio IJAMBO (La Parole) a été mis en place l'appui de l'ONG américaine Search for Common Ground, en 1995. Le Studio Tubane est né la même année sur

la promotion la cohabitation pacifique des Burundais⁵⁹. Les productions de ces studios vont être diffusées sur la radio nationale avec toutes les contraintes que cela suppose. Il se crée naturellement le besoin de radios privées, plus libres dans leurs lignes éditoriales.

C'est ainsi que vont naître en l'espace de dix ans, une dizaine de radios privées avec l'appui d'ONGs internationales. Les plus importantes sont Bonesha FM (autrefois Radio Umwizero), fondée en 1996, la Radio Publique Africaine (RPA), créée en 2001 et la Radio Isanganiro, fondée en 2002 avec l'appui de SFCG et d'autres qui vont suivre.

Dès leur apparition, les radios jouent un rôle important d'information de la population et font une contribution substantielle dans l'évolution de la transition au Burundi. Elles s'illustrent spécialement par l'organisation de débats sur des questions sensibles du pays, la création d'un climat de détente favorable au dialogue et aux négociations, la promotion d'initiatives de réconciliation et s'investissent de manière significative dans promotion de la bonne gouvernance en interaction avec la société civile. Les radios exercent une vigilance permanente qui permet de limiter les abus des acteurs publics par leur dénonciation. Les débats contradictoires organisés entre différents protagonistes ont permis une incontestable évolution des mentalités et des attitudes et ont certainement impulsé des transformations individuelles et collectives. Très justement relevé, l'impact de l'accès à l'information est important car il augmente l'opportunité de s'exprimer et celle-ci est à la base de tout. Il permet d'agir sur les déséquilibres en respectant chacun⁶⁰.

Les organisations de la société civile et les médias opèrent continuellement en phase. Les premières servent comme sources d'information ou organes de pression alors que les médias leur servent de relais, pour diffuser et amplifier leurs informations et leurs actions. Tout au long du processus de paix, cette complicité s'est développée et renforcée pendant les différentes phases et particulièrement à des moments critiques au cours de la transition, la négociation, le processus électoral et après.

La société civile dans sa diversité s'implique dans de nombreuses actions. Celles-ci couvrent un large éventail qui comprend notamment des initiatives de rapprochement des communautés, de cohabitation pacifique, de résolution de conflits, de dénonciation des abus et de promotion de l'égalité citoyenneté à travers des efforts de protection de tous les citoyens sans distinction, d'éducation citoyenne, de vulgarisation des accords signés et de différents textes de lois dont les projets de constitutions et de codes électoraux. Comme groupe de pression, la société civile développe également des actions de plaidoyer auprès des différents acteurs sur des sujets variés et joue constamment un rôle de vigilance vis-à-vis des acteurs politiques. La voix des OSCs a joué pour provoquer un saut qualitatif, dans la stabilisation et dans la démystification des causes de la guerre⁶¹.

⁵⁹ Charline Burton, «Débat autour du concept de journalisme de paix », Université Libre de Bruxelles, février 2006.

⁶⁰ Entretiens, Bujumbura, août 2007.

⁶¹ Entretiens, Bujumbura, août 2007.

5.1.1. Aperçu synthétique du rôle de la société civile et des médias dans le processus électoral

En guise d'illustration on peut juste parler du rôle de la société civile et des médias dans le processus électoral et les élections de 2005. Dans un premier temps, la société civile et les médias se sont impliqués pour faire pression sur les acteurs politiques concernés afin que les textes de base puissent être approuvés pour éviter des prolongations excessives de la transition. Ils ont veillé à ce que ces textes soient portés à la connaissance du plus grand nombre, avant leur adoption, en organisant des réunions d'information et de critique des projets. Un réseau qui s'est donné la mission de faire le plaidoyer législatif a été créé et a mené de nombreuses actions en direction du public et des acteurs politiques. C'est ce réseau qui a le premier monté la *synergie de média* pour mieux informer la population⁶².

Durant la phase pré-électorale, les organisations de la société civile et les médias se sont organisées pour monter un Programme d'Education Civique et Electoral des Citoyens (PECEC). Elles ont pu organiser une formation des formateurs dans toutes les provinces du pays. Cette formation a porté sur des sujets variés en rapport avec la démocratie, les droits et devoirs des citoyens, l'information sur les textes électoraux et la sécurité.

Avec l'appui de leurs partenaires, une formation des observateurs a été organisée sur les pratiques et les procédures électorales. La société civile s'est aussi impliquée pour amener les acteurs politiques à signer un code de conduite contenant des engagements sur les attitudes et les comportements à adopter notamment sur le respect de la loi, des procédures et du respect mutuel. Ce code a été élaboré et signé par tous les partis politiques.

La société civile et les médias ont également accordé une attention particulière à l'inscription au rôle, documentant et dénonçant les irrégularités qui pouvaient conduire à la contestation des résultats des élections. La majeure partie de ces irrégularités furent corrigées.

La dernière phase où elles se sont impliquées est l'observation des élections. En tout, quatre scrutins directs étaient prévus : le référendum, les élections communales, législatives et collinaires. Les élections présidentielles et sénatoriales étaient indirectes. Les organisations de la société civile ont mis en place plusieurs structures d'observation des élections dont la plus importante est la *Coalition de la société civile pour le monitoring des élections (COSOME)*⁶³, créée pour une durée limitée de huit mois. Elle était composée de 16 organisations de la société civile, des églises et de journalistes. La COSOME avait notamment pour objectif de mettre ensemble les énergies de la société

⁶² Cette initiative a été montée pour discuter de la loi communale avec un débat en multiplex et des studios mobiles à l'intérieur du pays. Toutes les radios diffusent simultanément la même émission.

⁶³ Elle est composée notamment l'association burundaise des consommateurs, la ligue burundaise des droits de l'homme Iteka, l'Observatoire de l'action gouvernementale, le collectif des associations et ONGs féminines du Burundi, la conférence des Eglises du Burundi, le Conseil national des Eglises, la communauté islamique, la maison de la presse, etc.

civile afin de mieux contribuer à la promotion des élections paisibles, sereines et transparentes⁶⁴.

La COSOME a déployé 640 observateurs pour le référendum constitutionnel, correspondant à 20% des bureaux de vote, et environ 1100 aux élections communales et législatives. En plus, 17 coordinateurs provinciaux étaient déployés, le tout étant supervisé par 8 coordinateurs nationaux assistés de huit standardistes qui recueillaient des informations au téléphone complétées par l'écoute des radios et les rapports de terrain.

L'observation portait notamment sur la campagne électorale, la disposition des bureaux de vote et des isolements, la ponctualité des opérations de vote, le comportement de divers acteurs (agents électoraux, électeurs, administratifs, agents de sécurité, etc.) et le comptage. L'observation s'étendait également sur les diverses réactions des partis politiques vis-à-vis des résultats des élections.

5.1.2. Synergie des médias : le rôle spécifique des média dans le processus électoral

Une dizaine de radios privées ayant une couverture nationale, deux radios et une télévision publique, ont décidé de mettre ensemble les ressources humaines et matérielles pour rendre compte du déroulement des élections, en somme observer, relever et dénoncer les irrégularités et donner les résultats sans discontinuer. Ce travail a été accompli avec brio, les élections étaient couvertes dans tout le pays, avec des reportages croisés, partagés par tous ces médias. La qualité de ce travail a permis d'accroître la transparence des élections et par conséquent l'acceptation des résultats par tous.

L'implication conjointe de la société civile et des médias a permis d'organiser les élections sans violence, d'en crédibiliser les résultats et de diminuer les risques de contentieux électoral.

Le rôle de la société civile et des médias a été évoqué dans tous les entretiens comme ayant été fondamental dans l'évolution positive du pays. Cet impact est lié à l'évolution et le changement des mentalités à tous les niveaux, individuels et collectifs, à la base et même au sein des élites. Il a agi sur la réduction de la violence et des abus, la bonne gouvernance, sur les préjugés et la promotion de la tolérance et l'instauration progressive d'une culture de la paix. Il faut noter que la seule coordination qui marche actuellement au sein des OSCs et des ONGs internationales est réseau dénommé « Groupe de réflexion sur la Justice transitionnelle » qui a été mise en place depuis environ deux ans. Il s'est donné la mission d'agir pour contribuer à la mise en place d'un mécanisme de justice transitionnelle en vue de régler le mieux possible le contentieux de mémoire qui constitue un obstacle majeur à la réconciliation entre Burundais.

⁶⁴ Les autres objectifs sont: promouvoir l'éducation civique, observer les élections, dénoncer les irrégularités.

5.1.3. Le rôle des organisations de femmes dans le processus de paix

Dès les premières étapes du processus de paix, des réseaux de femmes se sont organisés pour prendre une part active dans le processus par le biais d'un plaidoyer auprès de la médiation et du Président de l'Initiative régionale. Une délégation de femmes s'est notamment rendue à Kampala et a rencontré le Président Museveni, président de l'Initiative régionale du Burundi. Des coalitions ponctuelles se sont organisées pour mener des actions de lobby. Celles-ci ont impliqué notamment le Collectif des ONGs et associations féminines du Burundi (CAFOB) et l'association Dushirehamwe.

Les organisations de femmes ont réclamé et obtenu leur participation aux négociations d'Arusha et y ont été représentées notamment par le collectif CAFOB. Elles se sont également investies pour faire accepter une plus grande représentation des femmes au sein des institutions. C'est ainsi qu'elles ont obtenu que soient consignées dans l'Accord d'Arusha et par la suite dans la constitution que les femmes puissent être représentées à hauteur de 30%, au moins, au sein du Gouvernement et dans les bureaux du Parlement (Assemblée Nationale et Sénat). Au cours de la période électorale, des réseaux de femmes ont lancé une campagne pour mobiliser les femmes à voter et à se faire élire.

Quelques organisations de femmes comme le Centre de paix pour femmes, le CAFOB, Dushirehamwe ont organisé des formations sur les techniques de résolution des conflits, y compris pour les femmes rurales (paysannes) qui ont créé des réseaux d'entraide, de résolution des conflits et des coopératives de production. C'est dans ce cadre qu'elles ont mis en place des passerelles qui ont contribué au rapprochement entre différentes catégories par le biais de visites entre femmes déplacées (tutsi), femmes restées sur les collines (hutu) ou femmes réfugiées (hutu).

5.2. Programmes de construction de la paix : promotion du dialogue et rapprochement des communautés

Certaines ONGs et quelques organisations de la société civile burundaise se sont investies dans la promotion du dialogue. Dans ce cadre, de nombreux séminaires portant notamment sur la résolution des conflits, la démocratie, la gouvernance, les droits de l'homme ont été organisés à tous les niveaux. Les propos d'une femme rapatriée sont explicites sur l'impact de ces programmes « *Pour ceux qui ont été rapatriés avant les autres, les choses étaient fort différentes, la méfiance était à son comble, ils se regardaient en chiens de faïence avec ceux qui sont restés dans le pays. Quand nous sommes arrivés, nous avons trouvé des associations qui visaient la réconciliation entre rapatriés, déplacés et ceux qui sont restés sur les collines. Petit à petit, les gens se sont mis ensemble, la confiance s'est réinstaurée grâce au dialogue, les gens se sont exprimés sur ce qui s'est mal passé, et la confiance a commencé à se rétablir*⁶⁵. »

⁶⁵ Focus group de Rapatriés à Butanganzwa, Province de Ruyigi, le 14 septembre 2007.

Les premières organisations à intervenir en matière de construction de la paix sont des ONGs internationales déjà spécialisées dans le domaine. Il s'agit entre autres d'AFRICARE, International Alert, ACORD, Search for Common Ground qui s'installent au Burundi ou y lancent des programmes dès l'année 1995. Certaines des ONGs, comme Catholic Relief Services et Christian Aid, déjà présentes incluent un volet sur la construction de la paix dans leurs activités.

Les organisations internationales ayant pour vocation la promotion de la paix interviennent elles aussi. L'organe central du mécanisme pour la prévention, la gestion, la résolution des conflits de l'OUA est la première institution à dépêcher une mission avec pour objectif d'aider à la gestion du conflit burundais et au rétablissement de la paix. C'est la mission d'observation au Burundi (MIOB). Les Nations Unies envoient quant à eux un représentant spécial qui ouvre un bureau à Bujumbura avec pour mandat de faciliter le retour au pouvoir des institutions élues et le retour de la paix. En 1994, l'UNESCO lance la maison de l'Unesco pour la paix.

Mais toutes ces initiatives ont besoin de partenaires locaux pour développer des programmes de paix et réconciliation. Ce facteur va favoriser la création de nouvelles organisations de la société civile. Les initiatives locales vont prendre le relais de ces organisations et/ou s'appuyer sur celles-ci. Certes un certain nombre d'entre elles poursuivent des objectifs purement intéressés mais celles-ci vont rapidement disparaître. De fait, c'est surtout la prise de conscience de la nécessité d'agir pour le retour de la paix qui amène un certain nombre de Burundais à créer des nouvelles associations orientées vers la promotion de la paix et de la réconciliation. On peut citer en guise d'exemples JAMAA, une association qui rassemble difficilement quelques jeunes hutu et tutsi dans des activités de promotion du dialogue et de la réconciliation dans une capitale déjà balkanisée par les violences interethniques ou l'APDH qui promeut les droits de l'homme, la paix et la réconciliation. Un certain nombre d'organisations déjà existantes réorientent leurs missions et y intègrent des activités sur la construction de la paix. C'est notamment le Centre jeunes Kamenge qui tente, sans beaucoup de succès au début de la crise, de servir comme un carrefour de rencontre et de tolérance entre jeunes des quartiers nord de la capitale. La plupart des premières initiatives consistent alors à créer des espaces de dialogue entre communautés hutu et tutsi ou les élites de ces mêmes groupes dont le discours radical ethnique maintient la classe politique burundaise dans une logique de confrontation. Dans un Burundi où la guerre a conduit la plupart des Burundais à s'enfermer, physiquement et mentalement, dans des ghettos ethniques, la première urgence semble être de créer des passerelles entre communautés divisées. C'est tout au moins le principal objectif d'ONGs internationales comme Search for Common Ground à travers le lancement des programmes radio du studio Ijambo ou du projet de centre de paix pour les femmes⁶⁶.

⁶⁶ Centre de paix pour les femmes fondé en 1996 cible les femmes leaders et travaille à la base pour le rapprochement des communautés, notamment par des émissions radiophoniques à l'instar du magazine intitulée « Mukenyenzi » (La Femme) qui est développé dans cet objectif par le studio IJAMBO. D'autres émissions sont produits par ce studio et traitent des problèmes des déplacés, des réfugiés et des démobilisés afin de préparer les esprits à la cohabitation pacifique. Cette émission se dénomme « Amasanganzira » (A la Croisée des Chemins), d'autres traitent des conflits fonciers (« Icibare cacu », qui signifie Notre Patrimoine), de la bonne gouvernance à travers l'émission Kumugaragaro (A découvert).

L'année 1996 voit ainsi de nouvelles initiatives sur le plan local encouragées ou financées par les ONGs et institutions internationales. C'est la naissance de Radio UMWIZERO, qui deviendra par la suite radio BONESHA, une radio entièrement consacrée à des productions sur la paix, la réconciliation et les droits de l'homme.

Cette année là voit aussi d'autres initiatives telles que l'association de femmes DUSHIREHAMWE, MIPAREC, ASEJEGI toutes orientées vers la promotion de la paix et de la réconciliation. A la faveur de l'encadrement de certaines ONGs internationales, plusieurs associations locales développent des activités dans un domaine quelque peu nouveau au Burundi : la gestion et la résolution pacifique des conflits. Dans le même temps, les pressions internationales s'accroissent pour amener le gouvernement burundais à chercher une solution négociée avec les différents groupes rebelles.

A la faveur d'une certaine amélioration de la sécurité consécutive au coup d'état de Pierre Buyoya, en juillet 1996, qui parvient à stopper la vague d'assassinats visant les cadres hutu dans Bujumbura, la circulation des habitants dans la capitale est rétablie. Non seulement les échanges au sein des associations deviennent plus aisés mais ces dernières, à l'image de certains quartiers de la capitale, prennent petit à petit un visage nouveau en rassemblant timidement des hutu et tutsi au sein des associations. Au delà de la promotion de rencontres entre communautés antagonistes, les associations locales et internationales concentrent notamment leurs efforts en faveur de programmes de formation et de sensibilisation sur la résolution des conflits.

Les principaux domaines d'intervention restent quand même largement la promotion de la paix, du dialogue et de la réconciliation à travers des programmes d'échanges, de rencontres et de formation. Alors que se profilent à l'horizon des négociations officielles avec les rébellions, le gouvernement burundais entreprend d'initier un débat intérieur sur les différentes questions faisant l'objet de controverses au sein de l'opinion : la nature et l'origine du conflit, le partage du pouvoir, la question de la justice, etc. Jusqu'alors assez peu impliquée dans son ensemble dans les activités de construction de la paix, la société civile burundaise participe de plus en plus au débat sur le conflit burundais et en conséquence de nouvelles initiatives voient le jour pour tenter de contribuer à la sortie du conflit. Malheureusement beaucoup d'entre elles ont des objectifs politiques et des agendas cachés à telle enseigne que certains estiment que la société civile est tout aussi polarisée que la classe politique à l'exception notable de quelques associations comme la ligue des droits de l'homme ITEKA. Ces initiatives ont encore un impact faible et les ONGs internationales occupent la grande partie du terrain en termes d'initiatives en matière de recherche de la paix.

Le lancement du processus de négociations à Arusha en juin 1998 crée une nouvelle dynamique. Fortement contesté par une partie de l'opinion intérieure opposée à toute forme de dialogue avec « des groupes génocidaires », ce processus de paix suscite néanmoins une plus forte mobilisation pour la paix. Cela va conduire plusieurs associations à orienter leurs activités à des programmes de sensibilisation à la paix. Le studio Ijambo axe une grande partie de ses émissions sur la couverture du processus de

paix d'Arusha. Le bureau de Nations Unies, l'UNOB, mène aussi certaines activités de sensibilisation à travers des ONG locales. La commission épiscopale Justice et Paix (CEJP) de l'Eglise catholique développe des formations et des programmes de sensibilisation sur la culture de tolérance, de justice, de dialogue et de l'acceptation de l'autre.

La signature de l'Accord d'Arusha ouvre la voie à diverses initiatives pour vulgariser et débattre sur son contenu. La Commission Episcopale Justice et Paix (CEJP), la ligue ITEKA, SFCG, l'Observatoire de l'Action Gouvernementale (OAG), Radio BONESHA FM développent des programmes dans ce sens. D'un point de vue institutionnel, le ministère en charge du processus de paix créé à la faveur de l'ouverture des négociations se transforme en ministère chargé de la mobilisation pour la paix et la réconciliation nationale. L'ouverture de l'ONG RCN (réseau des citoyens) découle directement de l'accord d'Arusha dont la mise en œuvre reste certes problématique en raison de la poursuite de la guerre.

Le début des années 2000 marque un autre tournant dans les initiatives en matière de promotion de la paix. Tout d'abord plusieurs organisations, jusqu'alors confinées à Bujumbura, étendent leurs activités dans la grande partie du pays, se structurent davantage et développent des réseaux d'organisations œuvrant dans le même domaine. Le travail de certaines associations locales actives en matière de construction de la paix s'améliore. On observe une meilleure organisation au sein de ces associations à telle enseigne que la plupart formulent une programmation résultant d'une réflexion au cours de séances de planification stratégique qui s'appuie sur l'analyse du contexte. Elles sont notamment appelées à réfléchir sur la nature et les développements du conflit burundais et orientent leurs activités en fonction de la dynamique de celui-ci. De même de nouveaux médias font irruption dans le paysage audiovisuel. Ceux-ci vont jouer un rôle clef dans le développement des programmes de promotion de la paix et donner une plus grande visibilité à toutes ces organisations locales dont les activités n'étaient souvent connues que d'un public restreint. Non seulement les nouvelles radios privées offrent un espace de dialogue aux populations et à toutes sortes d'associations axées sur la promotion de la paix mais elles développent elles-mêmes des programmes dans ce sens. Elles font un énorme travail de plaidoyer pour la résolution pacifique du conflit en insistant sur la promotion du dialogue et de la négociation. Citons ainsi particulièrement la RPA (radio publique africaine) née en 2001 et radio ISANGANIRO qui voit le jour une année après. Au delà des programmes de formation, de renforcement des capacités et du plaidoyer que développent la plupart de ces associations, plusieurs d'entre elles initient des recherches et études sur le conflit. International Crisis Group, International Alert, l'OAG (l'observatoire de l'action gouvernementale), la Ligue des droits de la personne dans la région des Grands Lacs (LDGL) et un peu plus tard le Centre d'Alerte et de Prévention des conflits (CENAP) accompagnent le processus de paix burundais par un réflexion pertinente sur ses enjeux, les sources potentielles de conflit et un plaidoyer permanent pour le dialogue et la résolution pacifique du conflit burundais. De nouvelles ONGs internationales comme Global Rights mettent l'accent sur les programmes de justice à travers des ateliers d'information et de formation sur les politiques et mécanismes de justice transitionnelle à l'intention des organisations de la société civile

burundaise qu'elle organise en réseau pour les activités de plaidoyer politique. Le retour des certains leaders des mouvements rebelles (2001-2002) à la faveur de la mise en place du gouvernement de transition prévu par l'accord d'Arusha amène certaine organisations à développer des programmes de formation en techniques de négociation, gestion et résolution pacifique des conflits à l'intention des leaders, mais aussi de la société civile, de la jeunesse, des femmes et des leaders des communautés à la base. Ces nouveaux programmes sont développés aussi bien au sein d'ONG locales telles que DUSHIREHAMWE, MIPAREC qu'internationales (ACORD, Centre de paix pour les femmes de SFCG, World vision).

A la faveur de l'entrée du CNDD-FDD dans les institutions, de la fin du conflit armé sur la plus grande étendue du territoire et de la perspective d'élections générales, diverses ONG orientent de plus en plus leurs programmes vers les questions de bonne gouvernance et de justice transitionnelle. C'est notamment le cas de SFCG, International Alert, PADCO, DAI, Catholic Relief Service (CRS) et de Global Rights. Sur le plan local, on peut citer notamment le Cercle d'Initiative pour une Vision Commune (CIVIC), l'OAG, la ligue ITEKA, le Forum pour le renforcement des capacités de la société civile (FORSC) et les différentes radios locales. L'un des résultats les plus significatifs du travail en synergie que mènent de plus en plus les organisations de la société civile au niveau du plaidoyer politique est la ratification, sans réserves, à la fin de l'année 2004 par le gouvernement du Burundi du traité de Rome sur la cour pénale internationale.

Depuis l'entrée en fonction du gouvernement issu des élections, les programmes s'orientent beaucoup moins sur la promotion du dialogue et de la paix. Ils touchent davantage à la gouvernance, les droits de l'homme, la justice transitionnelle et à la résolution pacifique des conflits. Parallèlement à ces différentes interventions, de nombreuses organisations font un travail de plaidoyer pour la réouverture des négociations, cette fois-ci sincères, en vue d'une solution négociée avec la dernière rébellion du PALIPEHUTU-FNL. Ainsi lorsqu'en 2006, le gouvernement entame des négociations avec celle-ci et signe par la suite un accord de cessez-le-feu, c'est sous la pression de nombreuses associations locales et les radios privées. On peut notamment citer la ligue ITEKA, CIVIC, le CENAP et l'OAG. Ce sont ces mêmes organisations qui plaident aujourd'hui activement pour sortir de l'impasse créée par le retrait du mouvement rebelle du mécanisme conjoint de vérification et de suivi (MCVS) et pour un dialogue inclusif. La formation récente d'un nouveau gouvernement répondant enfin aux prescrits de la constitution est le résultat de pressions conjuguées des partenaires au développement et des associations locales intervenant dans la promotion de paix. L'impact de plus en plus visible de ces organisations, dont principalement les médias, sur le processus de paix fait aujourd'hui dire à de nombreux observateurs qu'elles sont le meilleur atout pour le maintien et la consolidation de la paix et la sauvegarde des acquis du processus démocratique.

5.3. Programmes visant les acteurs clés et initiatives parallèles de dialogue

La ghettoïisation ethnique des élites politiques a amené certaines organisations à créer des espaces spécifiques de dialogue et de rapprochement. International Alert est à l'origine, par exemple, de la création de la Compagnie des Apôtres de la Paix (CAP), un cadre informel au sein duquel certaines élites politique et militaire hutu et tutsi se retrouvent dans le but premier d'échanges et d'apprendre des expériences en résolution de conflits d'ailleurs. C'est ainsi que les premiers voyages de responsables burundais sont organisés pour apprendre des expériences d'ailleurs telle que la nouvelle Afrique de Nelson Mandela, libérée de l'apartheid et de la domination blanche, du Mozambique, etc.

C'est dans cet objectif que le Burundi Leadership Training Program (BLTP), créé en 2003, développe des sessions de formation en techniques de communication, de résolution pacifique des conflits et de prise de décision participatives visant à asseoir un leadership efficace. Ce cadre sert aux participants, choisis dans un souci d'inclusivité, pour développer des interactions entre eux et renforcer la confiance mutuelle. Ces formations auraient eu particulièrement un impact visible sur la cohésion des officiers de la Force de Défense Nationale qui en ont bénéficiées.

Depuis le début de la crise en 1993, nombre d'initiatives tentent de rapprocher les protagonistes burundais et de construire le dialogue inclusif. Ainsi, en 1996, le Centre Indépendant de Recherches et d'Initiatives pour le Dialogue, une ONG suisse pilotée par un Burundais, est parvenu à organiser à Genève l'une des toutes premières rencontres où des représentants de la principale rébellion armée et des leaders politiques et de la société civile ont échangé sur le thème de la réconciliation. C'est dans ce cadre qu'il faut placer les initiatives, développées plus haut, de la communauté Sant' Egidio (1996-1997) qui permettent au gouvernement de prendre langue avec la rébellion du CNDD, dirigé à l'époque par Léonard Nyangoma, dans les premières négociations sérieuses, à l'insu de l'opinion publique burundaise.

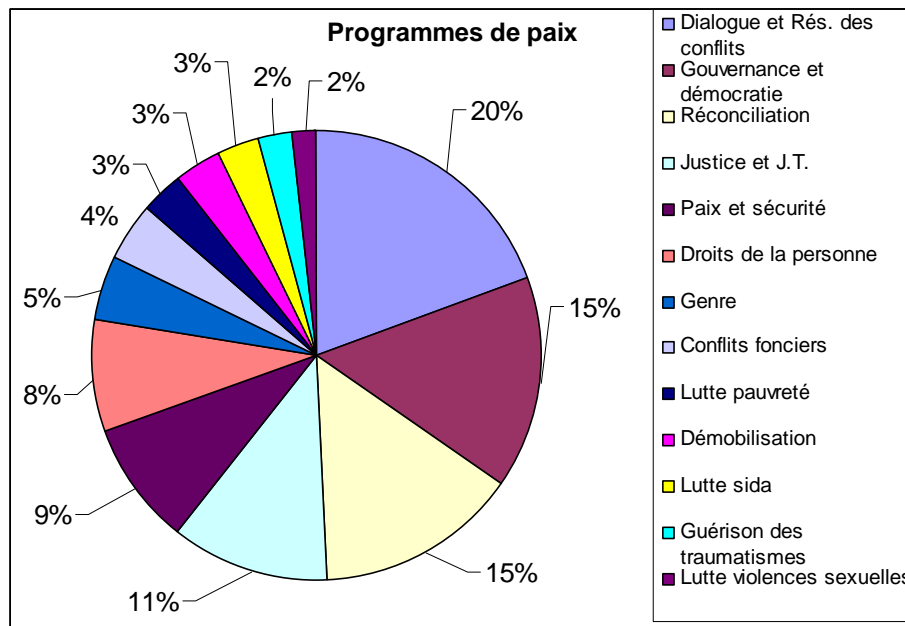
Lors des négociations d'Arusha la fondation Nyerere, en charge du pilotage du processus de paix burundais, est parfois appuyée, voire concurrencée par diverses initiatives internationales pour la promotion de la paix telles que celles du sud-africain Jan Van Eck. Celui-ci organise en 1997, au Kenya, un atelier visant à construire la confiance entre les élites politiques et militaires (UPRONA-FRODEBU) composant le partenariat interne, une formule échafaudée sous l'égide de Pierre Buyoya. Cet atelier vise aussi à promouvoir le dialogue inclusif entre tous les acteurs et analyser les défis de la paix. En 2002, sous l'égide de l'Institut des études de sécurité, Jan Van Eck organise une consultation interne au PALIPEHUTU-FNL à Kigoma (Tanzanie), comprenant 50 délégués, pour débattre de l'option de négociations.

Depuis 2003, l'ONG suisse Initiative et Changement tente, à travers l'organisation de rencontres entre délégués du mouvement rebelle, de la société civile et des partis politiques d'instaurer un climat de confiance entre eux. La dernière rencontre a été organisée à Caux en mai 2007, mais ces initiatives auraient irrité la facilitation sud

africaine à telle enseigne que cette ONG est obligée de poursuivre ses initiatives de dialogue de façon plus discrète.

5.4. Carte synthétique des interventions de l'échantillon

L'analyse de l'impact des programmes s'est basée sur un échantillon de 49 organisations comprenant 25 organisations de la société civile burundaise et 24 ONGs internationales basées au Burundi ou travaillant sur le Burundi.



Le nombre total des différents programmes initiés par les organisations figurant dans cet échantillon est d'environ 133. Parmi eux figurent dans l'ordre de fréquence :

- i) Le dialogue, la gestion et la résolution des conflits ;
- ii) La promotion de la gouvernance et de la démocratie ;
- iii) La réconciliation à travers des initiatives communautaires ou entre élites ;
- iv) La promotion de la justice et la mise en place des mécanismes de justice transitionnelle ;
- v) La construction de la paix et le renforcement de la sécurité
- vi) La promotion et la défense des droits de la personne humaine ;
- vii) L'intégration de l'approche genre dans toutes les politiques ;
- viii) La gestion et la résolution des conflits fonciers ;
- ix) La lutte contre la pauvreté et contre le VIH/SIDA ;
- x) la lutte contre la torture ;
- xi) La lutte contre les violences sexuelles ;
- xii) La conservation et la restauration de l'environnement ;

- xiii) La guérison des traumatismes,
- xiv) le désarmement et l'intégration des anciens combattants ; etc.

C'est essentiellement l'ensemble de ces programmes qui a contribué, à des périodes et avec des cibles différentes, à produire les avancées significatives du processus de paix burundais en induisant des transformations sur plusieurs niveaux : le changement socio-politique, le changement de comportement individuel aussi bien sur une population assez importante que sur des personnalités clés. La carte de ces interactions peut être synthétisée de la façon suivante⁶⁷ :

		<i>Beaucoup de personnes</i>	<i>Personnes clés</i>
Changement individuel	Guérison des traumatismes Perceptions Attitudes Connaissances	27	8
	Comportement Relations individuelles	23	6
Changement socio-politique	Comportement de groupes Opinion publiques Normes sociales	23	11
	Changement institutionnel	22	13
	Changement structurel	9	4

A travers ce diagramme et la synthèse des différentes interventions de l'échantillon, on constate que la majorité des interventions a eu comme impact l'évolution des attitudes, des mentalités, des comportements pour le plus grand nombre. Les cibles visées par ces programmes sont essentiellement la société civile et la population en général mais aussi des franges spécifiques de la population comme les jeunes, à cause de leur implication voulue ou suscitée dans le conflit, et des femmes, en raison de leur rôle dans la production et de leur potentiel dans la réconciliation. Il existe une interaction directe entre les effets produits sur un nombre important de personnes et ceux produits sur les personnes clés. Ainsi, la maturation de la société civile, l'évolution et le changement de mentalités, d'attitudes et de comportements de certaines catégories de la population vont agir sur les personnes clés par le biais d'actions, de pressions, de plaidoyers. Et ceux-ci vont pousser les personnes clés à avancer dans le processus. On l'a vu à travers le processus, notamment sur l'acceptation des négociations par l'opinion et les politiciens de tous bords, l'avancée dans les négociations et les pressions exercées par différentes franges de la populations sur les négociateurs, mais aussi sur des processus complexes

⁶⁷ Diagramme de « Reflecting on Peace Practice », www.cdainc.com.

comme l'intégration de l'armée et la mise en place de nouvelles forces de défense et de sécurité, intégrant les anciennes forces gouvernementales et les combattants des anciens mouvements rebelles.

Des programmes spécifiques ont directement ciblé les acteurs clés. Il s'agit notamment des formations sur certains thèmes comme la négociation, le leadership, et également des initiatives de rapprochement des élites divisées suivant des lignes de fracture surtout ethnique, des voyages d'études pour apprendre d'autres expériences et des rencontres organisées pour l'un ou l'autre groupe belligérant pour faire évoluer les positions de ses membres sur des questions liées à l'avancement du processus de paix. Il s'agit aussi des sessions de négociations y compris lors d'initiatives parallèles au processus officiel qui s'est déroulé essentiellement à Arusha et en Afrique du Sud. Certains programmes spécifiques ont été élaborés pour les combattants, officiers d'abord et hommes de troupe ensuite.

Il est important de noter que des initiatives lancées de façon indépendante, sans consultation préalable et concertation entre les initiateurs, ont produit des impacts cumulatifs qui ont été à la base des tournants décisifs du processus de paix burundais.

6. Conclusion

La majorité des personnes interrogées convergent sur le fait que le fait ethnique n'est pas la cause première du conflit burundais. Cependant alors qu'elle n'est au départ qu'un moyen de mobilisation pour parvenir ou se maintenir au pouvoir, le clivage ethnique a fini par supplanter les autres causes profondes du conflit burundais et de s'imposer dans les perceptions comme étant la plus importante. Cette métamorphose s'effectue suite aux confrontations ethniques et aux pertes en vies humaines qu'elles entraînent, générant et aggravant le contentieux de sang, que les pouvoirs qui se succèdent pendant au moins quatre décennies ne sont pas parvenus à traiter adéquatement. A ce sujet, l'analyse des élites semble quelque peu différente de celle des personnes non instruites. Ces dernières restent persuadées que le clivage ethnique constitue la cause principale du conflit burundais.

Cependant, l'expérience des dernières années fait converger les analyses, toutes catégories confondues, sur le fait que le conflit est lié au contrôle des maigres ressources du pays et à l'exclusion qu'il provoque. Le conflit est aggravé par la pauvreté et surtout par la perception que les ressources sont limitées. La mauvaise gouvernance, l'impunité, l'inégale répartition des ressources sont également citées parmi les causes du conflit.

Il apparaît que parmi toutes ces causes, le processus n'a agi que sur la cause institutionnelle en instaurant des quotas ethniques au sein des différentes institutions de l'Etat. Le processus a donc permis la correction d'un certain nombre de déséquilibres et la création d'un environnement psychologique favorable à la mise en œuvre d'autres réformes. Mais beaucoup de défis subsistent. Ils sont liés notamment au désarmement, à la démobilisation, au règlement du contentieux de mémoire à travers un mécanisme

approprié de vérité et de justice, la conclusion d'un accord global de paix avec le dernier mouvement rebelle, la relance de l'économie et la lutte contre la pauvreté, la mise en place de réformes portant sur la bonne gouvernance et la consolidation de la citoyenneté.

Si ces défis ne sont pas relevés à temps, ils peuvent constituer des menaces pour un processus de paix qui connaît encore beaucoup de fragilités.

Les avancées du processus de paix burundais ont été obtenues grâce à la combinaison de nombreux facteurs et à l'action conjuguée de plusieurs acteurs internes et externes. La Communauté internationale, à travers l'Initiative régionale et les médiateurs successifs a joué un rôle déterminant dans la conclusion des différents accords de paix et de cessez-le-feu. L'action du processus sur les acteurs et l'incapacité des médiateurs d'identifier à temps les vrais acteurs a ralenti le processus à travers des négociations en paliers.

Selon l'évaluation de beaucoup d'analystes, le Burundi aurait bénéficié d'une attention disproportionnée par rapport à son importance économique et géostratégique. Dans ce cadre, beaucoup de programmes de paix ont été lancés en vue de promouvoir le dialogue, de créer des conditions favorables au rétablissement de la confiance entre Burundais et à la construction de la paix. De façon globale, le lancement et la mise en œuvre de ces programmes se sont effectués sans concertation ni coordination entre les promoteurs, à quelques rares exceptions. Dans un premier moment, ces programmes ont été l'œuvre des ONGs internationales et dans une seconde phase, ont été réalisés en synergie avec les acteurs locaux.

Ces différentes interventions ont agi sur plusieurs niveaux à partir de la base, pour promouvoir le dialogue et rapprocher les communautés en conflit, au sein des élites pour promouvoir le dialogue, la tolérance et la disposition aux négociations. La promotion des espaces d'expression semble être le point de convergence de tous ces différents programmes. Ils ont également fait émerger une société civile et des médias dans le sens moderne du terme qui ont servi de relai aux initiatives des ONGs internationales et se sont à leur tour investis dans toutes les dimensions de recherche et de construction de la paix. Leur rôle a été capital aussi bien dans l'accompagnement de la transition, la préparation des esprits aux négociations et les négociations elles-mêmes que durant le processus électoral et surtout dans l'évolution des mentalités à tous les niveaux.

Cette maturation de la société civile et des médias et l'ouverture conséquente des espaces d'expression constituent probablement le meilleur impact cumulatif des programmes de paix, développés au Burundi depuis un peu plus d'une décennie.

Bibliographie

1. Gahama, J., Le Burundi sous administration belge, Editions Karthala, 2001.
2. ICG., Burundi : Conclure la paix avec les FNL, 28 août 2007
3. ICG., Effet Mandela, Evaluation et perspectives du processus de paix burundais, 18 avril 2000
4. Ngayimpenda Evariste., Nature du conflit burundais, Chapitre 2 du Rapport sur le développement humain 2005, PNUD et Ministère de la Planification du Développement et de la Reconstruction, p.29-51.
5. Oketch, J.S., and Polzer,T., “Conflict and coffee in Burundi”, Edited by Lind, J. et Sturman, Scarcity and surfeit. The Ecology of Africa’s countries, African Center for Technology Studies and Institute for Security Studies, pp.51-84, 1993.

Annexe 1 : Carte du Burundi

(source : www.lonelyplanet.com)

