



Union africaine et crise au Burundi : entre ambition et réalité

Afrique Briefing de Crisis Group N°122

Addis-Abeba/Nairobi/Bruxelles, 28 septembre 2016

I. Synthèse

La décision des chefs d'Etat africains de ne pas entériner le déploiement de la Mission africaine de prévention et de protection au Burundi (Maprobu), forte de 5 000 hommes, en janvier 2016, en dépit des recommandations du Conseil de paix et de sécurité (CPS) de l'Union africaine (UA), a révélé de profonds désaccords entre les Etats membres et la Commission de l'Union africaine (CUA) sur la manière de répondre à la crise. Ce différend a sérieusement nui à la crédibilité de l'UA et démontré qu'elle n'avait pas les moyens de son ambition affichée de prévenir et de résoudre les conflits, notamment à cause du flou existant sur les prérogatives de la Commission de l'UA. Des problèmes de procédure concernant le processus de prise de décision au sein du CPS sont également apparus au grand jour. L'incohérence de la réponse illustre les limites de la liberté d'action de la Commission et du CPS en l'absence du plein soutien des dirigeants, mais aussi le manque de coordination entre Addis-Abeba et les membres africains du Conseil de sécurité des Nations unies (AS). Pour atteindre l'objectif de l'UA de « faire taire les armes », la Commission et les Etats membres doivent résoudre ces problèmes.

La crise au Burundi a été déclenchée par la décision du président Pierre Nkurunziza, en 2015, de se porter candidat pour un troisième mandat, ce qui a provoqué des manifestations massives, une tentative de coup d'Etat, des attaques par l'opposition armée, et une répression brutale, alimentant un cycle de violence qui a déjà fait 1 115 morts, selon l'ONG Acled (*Armed Conflict Location and Event Data Project*). La confrontation initiale s'est transformée en conflit de basse intensité caractérisé par des assassinats ciblés, des disparitions, des actes de torture, et le recours de plus en plus fréquent par le gouvernement à un discours « ethnicisant » rappelant celui utilisé à l'aube des atrocités de masse des années 1990. Plus de 300 000 personnes ont fui dans les pays voisins et 108 000 autres, selon les estimations, sont des déplacés internes. Environ 4,6 millions de personnes, sur une population de 11 millions, ont besoin d'aide alimentaire. Alors que l'économie urbaine comme rurale ralentit et qu'un budget d'austérité (en baisse de 18 pour cent par rapport à 2015) a été adopté, le Burundi se dirige vers une situation d'urgence humanitaire et sociale dévastatrice.

L'UA et les partenaires internationaux ont échoué à enrayer la crise. Nkurunziza a exploité les divisions au sein de l'UA, des Nations unies et de la Communauté d'Afrique de l'Est (CAE), l'organisation sous-régionale chargée de formuler la réponse du continent, mais aussi entre ces organisations. Cela permet à son gouvernement de repousser les ternes tentatives de la CAE de le ramener à la table des négociations, et a entravé le déploiement d'observateurs militaires et des droits humains habilités par la Commission de l'UA, ainsi que celui de la force de police mandatée par le Conseil de sécurité des Nations unies. L'absence d'analyse commune sur la nature de la crise nourrit la désunion.

L'Union africaine est elle-même divisée. La majorité des Etats membres sont partisans d'une approche moins agressive que la Commission de l'UA, encline à l'interventionnisme et qui, comme le CPS, se détourne désormais du Burundi pour éviter tout embarras supplémentaire, faisant taire les nécessaires cris d'alarme. Le cœur de la crise au Burundi est politique et seul un accord négocié entre le gouvernement et l'opposition peut y mettre fin. Cela nécessite un réexamen de l'accord de paix d'Arusha qui, en prévoyant un partage du pouvoir, a mis fin en 2000 à douze ans de guerre civile et dont l'UA est garante. Tant que l'UA, la CAE et la communauté internationale dans son ensemble n'agissent pas de concert, c'est une perspective éloignée.

Pour mettre le gouvernement et l'opposition sur la voie d'un dialogue sincère et inclusif :

- ❑ L'UA, la CAE et les Nations unies devraient former immédiatement un groupe de contact pour harmoniser leurs positions et donner une nouvelle impulsion au processus de médiation de la CAE, dans lequel le président Yoweri Museveni (Ouganda), qui en est le chef, doit s'engager plus personnellement, comme le demande le facilitateur Benjamin Mkapa.
- ❑ L'UA devrait accélérer le déploiement des 200 observateurs militaires et des droits humains habilités et travailler avec les Nations unies pour rapidement trouver un accord sur et déboursier le soutien financier, technique, logistique et autre nécessaire au déploiement.
- ❑ L'UA devrait immédiatement mettre en œuvre la décision d'imposer des sanctions ciblées, annoncée dans le communiqué du CPS du 17 octobre 2015, contre ceux qui bloquent les négociations, incitent à la violence et/ou diffusent des discours de haine.
- ❑ L'UA et l'Union européenne (UE) devraient changer le mode de financement de l'Amisom (Mission de l'Union africaine en Somalie) et payer les soldats burundais directement, pour éviter que le gouvernement ne retienne une partie des soldes.

Pour renforcer les capacités de réponse aux crises de l'UA :

- ❑ Les Etats membres devraient remplir leurs obligations financières pour que la Commission de l'UA puisse recruter le personnel nécessaire pour mener à bien son mandat.
- ❑ Le CPS devrait rechercher avec constance des solutions politiques, par exemple via une réunion mensuelle sur le Burundi, pour évaluer la situation sécuritaire et discuter des rapports des observateurs. Les Etats membres devraient s'impliquer

dans la rédaction des communiqués et soutenir les décisions prises. Cela requiert que les ambassades à Addis-Abeba soient pourvues en personnel de façon adéquate et nécessite des voies de communication claires avec elles.

- La Commission de l'Union africaine, le CPS et l'A3 devraient travailler plus étroitement ensemble – y compris en conférant au CPS un statut d'observateur pour l'A3 – pour garantir une analyse commune et des réponses plus cohérentes.

II. L'UA en théorie et en pratique

A. *Les engagements des Etats membres*

Depuis sa création en 2002, l'UA est devenue de plus en plus active dans la prévention et la résolution des conflits en Afrique, en raison d'une part de la reconnaissance croissante du fait que les Nations unies ne peuvent pas résoudre seules les crises et d'autre part de la volonté de l'UA de jouer un rôle de premier plan.¹ L'Acte constitutif de l'organisation définit la promotion de la paix, de la sécurité et de la stabilité sur le continent comme un objectif majeur. L'Architecture africaine de paix et de sécurité (APSA) a été créée pour aider à l'atteindre. Elle affirme la primauté de l'UA en matière de paix et de sécurité sur le continent, et délègue au CPS et au président de la Commission de l'Union africaine le pouvoir d'« entreprendre des activités de rétablissement et de consolidation de la paix lorsque des conflits éclatent, pour faciliter leur règlement ».²

Il n'est pas surprenant, néanmoins, que l'ambition de « faire taire les armes » ne soit pas souvent satisfaite, compte tenu des ressources limitées de l'organisation. Le Département paix et sécurité (DPS), chargé d'administrer le CPS de quinze membres, le Système continental d'alerte rapide (SCAR), le Groupe des sages et d'autres activités de médiation, de même que quatre opérations de soutien de la paix, n'est doté que de 64 postes de personnel permanent, dont 26 étaient pourvus en 2015.³

Ce manque de personnel est dû à un problème de sous-financement chronique: sur un budget prévisionnel de 416,9 millions de dollars en 2016, seulement 169,9 millions viennent des contributions des Etats membres, le reste vient de partenaires étrangers, une dépendance qui compromet le contrôle par l'Union africaine de son propre agenda et reflète le manque d'engagement des Etats membres.⁴ Fin 2015, ils

¹ En 2015, le rapport du Groupe indépendant de haut niveau sur les opérations de paix des Nations unies a mis l'accent sur l'Union africaine, exhortant à une collaboration renforcée aussi avec ses partenaires sous-régionaux.

² L'APSA comprend le CPS, le Groupe des sages, le Système continental d'alerte rapide, la Force africaine en attente et le Fonds africain pour la paix. Articles 7 et 17 du Protocole relatif à la création du CPS et mémorandum d'entente (MoU) entre l'UA et les communautés économiques régionales/mécanismes de coordination.

³ Les opérations de soutien de la paix sont l'Amisom, l'Initiative de coopération régionale pour le soutien à l'élimination de l'Armée de résistance du Seigneur (LRA), la Mission conjointe des Nations unies et de l'UA au Darfour (Minuad) et la Force multinationale mixte pour la lutte contre Boko Haram. « APSA 2014 Assessment Study: Final Report », UA, 27 avril 2015, p. 14.

⁴ Decision no. : Assembly/AU/Dec. 577(XXV). Le budget n'inclut pas les opérations de soutien de la paix. Les contributions des Etats membres financent essentiellement les coûts opérationnels; 92 pour cent des activités des programmes de l'UA en 2016 devraient être financées par des donateurs. « APSA 2014 », op. cit., p. 14.

n'avaient payé que 68 pour cent des contributions prévues; seuls dix-neuf d'entre eux ont rempli entièrement leurs obligations. En juillet 2015, les dirigeants se sont engagés à financer 25 pour cent des opérations de paix et de sécurité de l'UA. Un an plus tard, ils ont adopté un mécanisme qui en théorie devrait générer 400 millions de dollars par an pour aider à financer les missions de l'UA, mais il reste à voir s'il va être appliqué.⁵

Le choix de candidats ternes pour remplacer la présidente de la Commission de l'UA Nkosazana Dlamini-Zuma est un indice parmi d'autres du fait que les Etats membres ne veulent pas, en réalité, d'une UA forte. Leur réticence à déléguer du pouvoir au président de la Commission et au CPS, bien qu'ils leur aient conféré une autorité officielle importante lors de la création de l'UA en 2002, est en accord avec l'accent mis sur la souveraineté nationale dans l'Acte constitutif, mais limite sérieusement la capacité de réaction face aux conflits.⁶

B. *Les principes fondateurs de l'UA dans le contexte burundais*

En plus de se consacrer à la prévention et à la résolution des conflits, l'UA aspire aussi à promouvoir la démocratie constitutionnelle et à stopper les atrocités de masse. La crise du Burundi remet en cause ces deux principes, en exposant un manque de cohérence dans l'interprétation et l'application de l'Acte constitutif. L'interdiction des changements anticonstitutionnels de gouvernement (article 4(p)) a pour origine le large abandon, dans les années 1990, des systèmes de parti unique et des régimes militaires au profit de la démocratie et du multipartisme. C'est le seul principe fondateur dont le non-respect donne lieu à une sanction spécifique: la suspension de la participation aux activités de l'UA.⁷ L'UA a généralement condamné et, lorsque sollicitée, fourni un soutien militaire contre les coups d'Etat, comme au Mali et en Guinée-Bissau (2012), en République centrafricaine et en Egypte (2013).

Cependant, ce qui constitue un changement anticonstitutionnel de gouvernement n'est pas bien défini. Cela inclut le refus d'un dirigeant en place de quitter le pouvoir après une élection libre et équitable, mais la question de savoir si cela s'étend aux amendements et aux manipulations constitutionnelles visant à éviter un changement de gouvernement, comme sans doute au Burundi, reste ouverte. Les Etats membres, avec leur respect de la souveraineté nationale et leur préférence pour les pouvoirs déjà en place, ont tendance à s'égarer du côté du statu quo. La Commission, comme gardienne des normes et des principes fondateurs de l'UA, penche plutôt pour les transitions démocratiques, mais cette position n'est pas toujours tenue. Cette ambivalence a été renforcée par l'incertitude sur la situation au Burundi: la question de

⁵ « 2017 Budget Overview Paper », Commission de l'UA, 5 mars 2016. « Declaration on self-reliance », Assembly/AU/Decl.5(XXV), 15 juillet 2015. « The African Union Adopts the AU Peace Fund », communiqué de presse de la Commission de l'UA, 18 juillet 2016.

⁶ Certains Etats membres n'étaient pas satisfaits par la qualité de la sélection, donc aucun candidat n'a pu obtenu la majorité requise des deux tiers. L'article 4 de l'Acte constitutif définit les principes directeurs de l'UA, y compris 4(g) « la non-ingérence d'un Etat membre dans les affaires intérieures d'un autre Etat membre ».

⁷ Les articles 4(h) and 4(p) de l'Acte constitutif mentionnent respectivement la prévention des atrocités de masse et le rejet des changements anticonstitutionnels de gouvernement. Mulugeta Gebrehiwot et Alex de Waal, « African Politics, African Peace », The World Peace Foundation, juillet 2016. Solomon Dersso, « Unconstitutional Changes of Government and Unconstitutional Practices in Africa », The World Peace Foundation, juin 2016.

l'éligibilité de Nkurunziza à un troisième mandat n'était pas clairement tranchée; la Cour constitutionnelle, qui selon un de ses juges a été manipulée et mise sous pression, a conclu que son premier mandat ne comptait pas car il avait été nommé et non élu, et décidé qu'il pouvait se représenter.⁸

L'UA applique aussi l'article 4(h), « le droit de l'Union d'intervenir dans un Etat membre ... dans le cas de circonstances graves, notamment les crimes de guerre, les génocides et les crimes contre l'humanité ». Historiquement, les Etats membres se sont montrés réticents à approuver une intervention militaire ou autre contre un gouvernement, même si des atrocités de masses sont perpétrés, comme au Darfour (2004-2005) ou au Soudan du Sud (2013-2014). La décision inédite du CPS d'invoquer l'article 4(h) pour le déploiement de la Maprobu peut être vue comme un test de passage, pour l'UA, du principe de non-ingérence, le socle de l'organisation qui l'a précédé, l'Organisation de l'unité africaine, à celui de non-indifférence.⁹

III. La réponse initiale

La contestation s'est transformée en défiance quand les manifestants sont descendus dans la rue à Bujumbura, la capitale du Burundi. En plus de l'avenir du président Nkurunziza, la survie de l'accord de paix d'Arusha de 2000, comprenant des modalités détaillées de partage du pouvoir, était en jeu. L'ampleur et la fréquence des manifestations ont augmenté en avril et mai après la décision de Nkurunziza d'être candidat à sa propre réélection, conduisant à des affrontements violents avec les forces de sécurité.¹⁰

A. Diplomatie publique

Certains ont fait l'éloge de l'UA pour être intervenue et avoir pris une position forte au début de la crise, avec Dlamini Zuma donnant le ton et la direction.¹¹ Tandis que les tensions étaient en hausse en mars 2015, le commissaire aux affaires politiques de l'UA puis le président de la Commission se sont rendus à Bujumbura pour exhorter le président à respecter la Constitution et l'accord d'Arusha, et appeler au dialogue pour garantir un processus électoral crédible et résoudre les désaccords sur le troisième mandat. Initialement, le CPS et DPS ont semblé ne pas être sur la même ligne

⁸ La Commission de l'UA n'a pas condamné les changements constitutionnels au Rwanda ou au Congo-Brazzaville en 2015. Certains bailleurs de fond ont estimé que Nkurunziza avaient un argument valide. Entretiens de Crisis Group, diplomate occidentale, avril 2015; juge Sylvere Nimpagaritse, Bruxelles, mai 2016.

⁹ Paul D. Williams, « The African Union's Conflict Management Capabilities », Council on Foreign Relations, octobre 2011. Un responsable de l'UA a dit que le président de la Commission de l'UA voyait la décision de déploiement comme un test. Entretien de Crisis Group, Addis-Abeba, 31 janvier 2016.

¹⁰ Ce briefing se concentre sur les réponses de l'UA et de la communauté internationale à la crise. Pour une évaluation complète de la situation politique au Burundi, voir le rapport Afrique de Crisis Group N°224, *Les élections au Burundi : l'épreuve de vérité ou l'épreuve de force?*, 17 avril 2015; et le briefing N°111, *Burundi : la paix sacrifiée?*, 29 mai 2015.

¹¹ Entretiens de Crisis Group, responsables américains, Addis-Abeba, 29 janvier 2016; responsables européens, Bruxelles, 29 février 2016; Addis-Abeba, 19 avril 2016. Un responsable a même qualifié la réponse de l'UA, jusqu'au communiqué du 17 décembre, de « modèle de la diplomatie de l'UA ».

dures, mais à mesure que la situation sur le terrain s'est détériorée, les points de vue se sont rapprochés, et la Commission et le CPS se sont engagés activement et de façon concertée.¹²

La Commission de l'UA a refusé, décision inédite, d'envoyer une mission d'observation car les conditions pour des élections crédibles n'étaient pas réunies.¹³ De nombreux outils courants de prévention des conflits – délégations de haut niveau, envoyé spécial, observateurs militaires et des droits humains, sanctions et enquêtes sur les violations des droits humains – ont été utilisés, sans grand succès, en partie parce qu'en l'absence de soutien politique total des Etats membres, ils n'étaient pas pleinement déployés. Le gouvernement a réagi avec défiance, faisant quelques concessions, mais retardant ou revenant sur leur mise en œuvre.¹⁴

En accord avec le principe de subsidiarité qui régit généralement sa coopération avec les communautés économiques régionales (CER), l'UA a cédé le rôle de premier plan dans la crise à la CAE. Au début, les deux organisations ont travaillé étroitement: Zuma a participé aux sommets de la CAE, et le CPS a entériné les décisions de la CAE, notamment la nomination du président Museveni comme chef de la médiation en juillet 2015.¹⁵ Engagé dans une campagne électorale controversée pour sa propre réélection, celui-ci a délégué sa responsabilité au ministre de la Défense Crispus Kiyonga. La crise se prolongeant, il est devenu évident que le dialogue sous l'égide de la CAE était dans une impasse. Mais sans l'accord de Museveni ou des autres dirigeants régionaux, l'UA n'était pas en mesure de prendre part au processus de médiation et a dû se contenter d'exprimer ses inquiétudes sur la lenteur des progrès, et de soutenir les timides efforts de la CAE.¹⁶

B. *Diplomatie privée*

Si les positions publiques agressives de la Commission de l'UA et du CPS ont eu un succès limité, c'est en partie parce qu'elles n'ont pas été soutenues par des efforts continus de diplomatie privée. Les critiques estiment que ceux-ci auraient dû à la

¹² Entretien de Crisis Group, responsable des Nations unies, Addis-Abeba, 23 mars 2016; « AU Commission chairperson concludes Burundi visit with cautious optimism », communiqué de presse, Commission de l'UA, 27 mars 2015. Le CPS a exhorté les parties prenantes à respecter la décision à venir de la Cour constitutionnelle sur l'éligibilité de Nkurunziza alors que Zuma a rejeté les conclusions de la Cour: tweet @DlaminiZuma, 8h43, 7 mai 2015. Entretien de Crisis Group, responsable des Nations unies, Addis-Abeba, 15 mars 2016. Voir aussi le communiqué du CPS de l'UA, PSC/PR/COMM (DI), 28 avril 2015. Zuma a publié dix-neuf communiqués entre mars et décembre 2015. Le CPS a discuté du Burundi au moins une fois par mois à partir de mars 2015.

¹³ Communiqué de presse de l'UA, 28 juin 2015.

¹⁴ L'UA n'a pas réussi à conclure un mémorandum d'entente (MoU) avec le gouvernement pour 200 observateurs militaires et des droits humains. Seulement 42 ont été déployés, et ils ne peuvent pas opérer librement. Dans son communiqué du 17 octobre 2015, le CPS a menacé de sanctions mais la commission de l'UA doit encore établir une liste de cibles puis essayer de les appliquer. Le gouvernement s'est engagé à avoir un dialogue inclusif avec l'opposition mais est revenu sur ces promesses ou a posé des conditions peu réalistes, y compris le refus de dialoguer avec la coalition d'opposition Conseil national pour le respect de l'accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi et de l'Etat de droit (Cnared). Yolande Bouka, Nanjala Nyabola, « The Crisis in Burundi and the Apathy of International Politics », Heinrich-Böll-Stiftung, avril 2016.

¹⁵ Communiqué de la CAE, 6 juillet 2015.

¹⁶ Entretiens de Crisis Group, acteur de la société civile, Addis-Abeba, 11 décembre 2015; responsable des Nations unies, Nairobi, 23 mars 2016. Voir aussi le communiqué du CPS, PSC/PR/COMM.DLI, 17 octobre 2015.

fois être engagés plus tôt aux niveaux les plus bas et inclure un dialogue de haut niveau avec des intermédiaires en qui Nkurunziza avait confiance.¹⁷ Zuma aurait pu s'impliquer beaucoup plus personnellement, que ce soit avec Nkurunziza ou avec d'autres. Celle qui était ministre des Affaires étrangères quand l'Afrique du Sud aidait à négocier l'accord d'Arusha, a probablement un grand intérêt à ce que l'UA résolve la crise. Une responsable a indiqué que selon elle, une intervention de l'UA démontrerait l'évolution de l'organisation d'une position de non-ingérence à une position de non-indifférence. Pourtant, après avoir échoué en mars 2015 à convaincre Nkurunziza de ne pas briguer un troisième mandat, elle n'a pas vraiment réessayé.¹⁸

L'UA a aussi manqué de représentation constante à Bujumbura, comptant plutôt sur le déploiement ad hoc d'envoyés spéciaux, de délégations de haut niveau, et de personnalités de la Commission, y compris sa présidente. Après le rappel en avril 2015 de son envoyé spécial pour le Burundi et la région des Grands Lacs, Boubacar Diarra, connu pour son franc-parler, l'UA n'a pas eu d'émissaire pendant trois mois cruciaux, au cours desquels la crise s'est rapidement aggravée.¹⁹

Le remplaçant de Diarra, Ibrahima Fall, ancien Secrétaire général adjoint des Nations unies aux droits de l'homme et aux affaires politiques, et représentant spécial du Secrétaire général pour la région des Grands Lacs, a été plus discret à Bujumbura. Tout en maintenant ouvertes des lignes de communication avec le gouvernement, il n'a pas pu mener à bien la négociation du mémorandum d'entente (MoU) pour le déploiement des observateurs militaires et des droits humains et n'a pas initié de coopération avec les acteurs influents du pays ou de la région. Une représentation plus dynamique, s'appuyant sur un consensus international, aurait peut-être permis de mieux faire entendre les décisions de l'UA.²⁰

IV. Le communiqué du 17 décembre et ses conséquences

Le 17 décembre 2015, le CPS a publié un communiqué autorisant le déploiement de la Mission africaine de prévention et de protection au Burundi (Maprobu), forte de 5 000 hommes, pour empêcher la détérioration de la situation sécuritaire, protéger les civils et aider à créer les conditions nécessaires à un dialogue interburundais crédible. Il donnait au gouvernement burundais 96 heures pour accepter. En cas de refus, le CPS avait prévu de recommander que l'Assemblée des chefs d'Etat et de gouvernement (le plus haut organe décisionnel de l'UA) invoque l'article 4(h) de l'Acte constitutif, qui autorise les interventions en cas de crimes de guerre, de génocide

¹⁷ Entretiens de Crisis Group, responsables de l'UA et des Nations unies, Addis-Abeba, 27-31 janvier 2016.

¹⁸ Entretiens de Crisis Group, responsables de l'UA et de l'UE, Addis-Abeba, 9 décembre 2015, 31 janvier 2016. Une fois que le président Nkurunziza a décidé de se présenter, les options de diplomatie préventive se sont réduites.

¹⁹ Nkurunziza a demandé le rappel de Diarra car celui-ci s'opposait à sa candidature à un troisième mandat. Selon un responsable de l'UA, la présidente de la Commission y a consenti car elle espérait gagner ainsi les faveurs du président. Entretien de Crisis Group, responsable de l'UA, Addis-Abeba, 31 janvier 2016.

²⁰ Entretiens de Crisis Group, responsables de l'UA et des Nations unies, Addis-Abeba, 29-31 janvier 2016; diplomate occidentale, Addis-Abeba, 15 mars 2016.

et de crimes contre l'humanité.²¹ Cette décision courageuse était novatrice à deux égards: un ultimatum à un président en place; et l'invocation de l'article 4(h). Le gouvernement de Nkurunziza a vite refusé d'autoriser le déploiement de troupes étrangères.²²

A. *Le contexte de la décision*

Six jours avant la publication du communiqué du CPS, la violence s'était intensifiée de manière significative à Bujumbura. Au moins 87 personnes auraient été tuées, certaines ayant fait l'objet d'exécutions sommaires, lors d'affrontements violents déclenchés par des attaques coordonnées à la grenade de groupes d'opposition armés contre des installations militaires le 11 décembre.

Les constatations de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP), les rapports des observateurs des droits humains de l'UA et les récits relayés par les médias et les réseaux sociaux ont eu une influence directe sur les décisions du CPS.²³ Il y avait à Addis-Abeba la ferme conviction, portée par la Commission de l'UA mais partagée par quelques membres majeurs du CPS, que la détérioration rapide de la situation sécuritaire et les abus graves des droits humains exigeaient une réponse à la hauteur. Gardant à l'esprit le génocide rwandais de 1994, le DPS espérait prouver que l'UA ne resterait pas les bras croisés. « Le communiqué disait clairement qu'il considérait que la situation était grave; il adressait un avertissement au Burundi et envoyait au monde le message que l'UA avait fait ce qu'elle pouvait », selon un responsable de l'UA.²⁴

B. *Erreurs d'analyse et faux pas*

Le CPS souhaitait que le communiqué gèle la crise et force le gouvernement à négocier.²⁵ S'il a sans doute attiré l'attention au niveau international, aidant à juguler les pires abus des forces de sécurité et forçant Museveni à relancer le processus de médiation de la CAE, il a échoué à pousser Nkurunziza à entamer un dialogue politique ouvert avec l'opposition.²⁶ Le gouvernement a rejeté la Maprobu, qualifiée de « force d'invasion et d'occupation », choquant certains au sein de la Commission de l'UA, qui étaient convaincus qu'il accepterait la mission, bien qu'à contrecœur. Les observateurs du Burundi ont dit que l'UA n'avait pas fait une analyse fiable de la situation

²¹ Communiqué du CPS de l'UA, PSC/PR/COMM.(DLVX), 17 décembre 2015.

²² « Burundi: We will not allow foreign troops to enter », Al Jazeera, 21 décembre 2015.

²³ « Burundi: 87 killed in worst violence since April coup attempt », *The Guardian*, 12 décembre 2015. « Rapport de la délégation de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples sur sa mission d'établissement des faits au Burundi », ACHPR (African Commission on Human and Peoples' Rights), mai 2016. Entretiens de Crisis Group, Addis-Abeba, 31 janvier; Bruxelles, 29 février 2016.

²⁴ Le Nigéria, l'Éthiopie, l'Algérie et dans une moindre mesure l'Ouganda étaient résolument en faveur du communiqué écrit par le DPS. Entretiens de Crisis Group, Addis-Abeba, 25-31 janvier, 14-18 mars 2016.

²⁵ Entretien de Crisis Group, 8 février 2016.

²⁶ Entretiens de Crisis Group, responsables de l'UA, Addis-Abeba, 27 janvier 2016; responsables des Nations unies, New York, 9 février 2016.

et avait mal interprété la personnalité de Nkurunziza.²⁷ L'UA, les Nations unies et des diplomates occidentaux ont qualifié l'ultimatum du CPS d'erreur et d'affront.²⁸ Ce n'était toutefois qu'un exemple des multiples erreurs d'analyse et faux pas commis par la Commission de l'UA et le CPS.

L'article 4(h) a irrité les Etats membres dont le bilan en matière de démocratie et droits humains était critiqué, et qui craignaient qu'il puisse un jour être utilisé contre eux. Invoquer cet article, qui place la barre très haut – confirmation de crimes de guerre, de génocide ou de crimes contre l'humanité – a considérablement augmenté les enjeux, et le CPS s'est retrouvé sans autre instrument pour faire monter la pression sur le gouvernement. Certaines délégations au sein du CPS n'ont pas mesuré tout ce qu'impliquait l'utilisation de cet article ou ne se sont pas suffisamment concertées avec leurs capitales.²⁹

Les limites des méthodes de travail du CPS sont apparues au grand jour. A la différence du Conseil de sécurité des Nations unies, dont les membres rédigent des résolutions, sous la direction d'un chef de file qui mène des consultations à des degrés variables, la Commission de l'UA écrit généralement les communiqués du CPS, la plupart du temps sans ou avec une très faible contribution des membres. Fréquemment, les réunions laissent peu de temps pour discuter du fond; et souvent les résultats des délibérations ne peuvent pas être inclus dans le texte final. Par conséquent, le CPS a tendance à ne pas suffisamment soutenir ses propres résolutions. Le communiqué du 17 décembre n'était pas une exception à cette règle.

L'importante charge de travail du CPS est difficile à suivre pour les missions diplomatiques d'Addis-Abeba, souvent insuffisamment pourvues en personnel. La plupart des ambassadeurs n'ont pas utilisé le temps de réflexion de 24 heures pour transmettre le communiqué à leurs capitales. Pris de court, certains gouvernements ont été réticents à accorder un soutien sans réserve. La Commission de l'UA a négligé de vérifier que les membres du Conseil avaient informé leurs gouvernements à l'avance.³⁰ Elle avait espéré que le communiqué inciterait à des mesures plus audacieuses, mais la réponse est restée réservée. Un sentiment d'urgence et une conviction erronée que les autres, y compris les Nations unies, se rangeraient derrière

²⁷ « Le Burundi rejette les forces de maintien de paix de l'Union africaine », Agence France-Presse (AFP), 20 décembre 2015. Entretiens de Crisis Group, responsables de l'UA et des Nations unies, diplomates occidentaux, Addis-Abeba, 31 janvier, 16 mars, 19 avril 2016.

²⁸ Un responsable l'a décrit comme une « chose extraordinaire à faire à un gouvernement souverain ». La présidente de la Commission de l'UA a informé le Secrétaire général des Nations unies avant Nkurunziza. Entretiens de Crisis Group, diplomates occidentaux, New York, 8 février 2016; responsables de l'UA et des Nations unies, Addis-Abeba, 16 mars 2016.

²⁹ Entretiens de Crisis Group, responsables de l'UA, des Nations unies et de l'UE, diplomates occidentaux, Addis-Abeba, 25-31 janvier 2016.

³⁰ Selon un responsable, seul un tiers des Etats membres ont envoyé le communiqué à leurs capitales pendant le temps de réflexion. Entretien de Crisis Group, Addis-Abeba, 17 mars 2016. Le Département des relations internationales et de la coopération de l'Afrique du Sud a publié un communiqué sur le Burundi sans mentionner la Maprobu. Prié de clarifier la position, le porte-parole Clayson Monyela a déclaré: « oui nous soutenons la position de l'Union africaine ». « South Africa expresses concern over the situation in Burundi », communiqué de presse, 18 décembre 2015; Tweet, @Clayson Monyela, 10h29, 20 décembre 2015. Après avoir rejeté l'usage de la force, le ministre des Affaires étrangères tanzanien Augustine Mahiga n'a annoncé son soutien à la Maprobu qu'en janvier. « Mahiga calls for talks to end the bloodshed », *The Citizen*, 20 décembre 2015. « Consultations entre la commission de [l'UA] et la Tanzanie sur la situation au Burundi », communiqué de presse de l'UA, 8 janvier 2016. Entretiens de Crisis Group, responsables de l'UA, Addis-Abeba, 31 janvier, 16-17 mars 2016.

l'UA, ont conduit à ne pas informer à l'avance ceux qui étaient appelés à valider et à soutenir la Maprobu. En raison de l'absence de préparation – pas de concept d'opération ni d'engagements des pays contributeurs de troupes – et du rejet par le Burundi d'une force de l'UA, il était difficile, pour le Conseil de sécurité de l'ONU, d'accorder le soutien escompté.³¹

C. *L'état de préparation de la mission*

La Commission de l'UA n'avait pas l'intention de déployer la Maprobu immédiatement. En dépit des déclarations officielles, la Force en attente de la Communauté d'Afrique de l'Est, censée fournir des troupes, n'était pas prête, et en l'absence de consentement du gouvernement burundais, l'UA avait besoin de l'assentiment du Conseil de sécurité des Nations unies.³² La Commission de l'UA a finalement reconnu que la Maprobu nécessitait un soutien financier et logistique considérable de l'étranger. La force avait été conçue essentiellement comme une menace pour pousser Nkurunziza à un dialogue sincère, plutôt que comme une réelle force de réaction rapide, et il a reconnu le coup de poker de l'UA.³³

D. *Le sommet de l'UA et la décision de ne pas déployer la Maprobu*

A la suite du refus du gouvernement d'accepter la Maprobu, l'avenir de la force de stabilisation était entre les mains des chefs d'Etat africains, qui devaient se rencontrer au sommet semestriel de l'UA à Addis-Abeba les 30 et 31 janvier 2016. L'invocation de l'article 4(h) laissait la porte ouverte à un déploiement par la force, mesure sans précédent, si une majorité des deux tiers estimait que la situation sécuritaire était suffisamment grave.

Au moment du sommet, la violence avait diminué d'intensité, mais la Commission a persévéré dans un pénible processus d'approbation, dévoilant de profondes lignes de fracture avec des Etats membres inquiets du fait que la mission violerait la souveraineté du Burundi et entraverait le dialogue. La Commission aurait peut-être pu les persuader de faire pression sur le Burundi pour qu'il accepte une force d'intervention plus limitée, mais manquant de personnel et de ressources, elle n'avait pas la capacité de faire le travail politique nécessaire pour construire un consensus

³¹ « Nous [l'UA] ne pouvons pas toujours agir, mais nous pouvons permettre à d'autres de le faire ». Entretien de Crisis Group, responsable de l'UA, 9 décembre 2015. Le Conseil de sécurité a seulement « pris note avec intérêt » du communiqué. Déclaration à la presse, 19 décembre 2015. Un responsable de l'UA a dit que la Commission de l'UA considérait par la suite que le Conseil était l'obstacle au déploiement. Entretien de Crisis Group, 29 janvier 2016; entretiens de Crisis Group, responsables de l'ONU et diplomates occidentaux, New York, 8-9 février 2016.

³² En janvier 2015, la Force en attente de la Communauté d'Afrique de l'Est a été déclarée en mesure de se déployer dans les quatorze jours avec 90 jours de provisions mais un diplomate occidental a estimé qu'il faudrait au moins six mois pour mettre en place les systèmes opérationnels pour une mission au Burundi. Entretien de Crisis Group, Addis-Abeba, 26 janvier 2016. L'usage de la force contre un Etat souverain est autorisé seulement dans le cadre de la légitime défense ou du chapitre VII de la Charte des Nations unies. Le communiqué de l'UA demandait une telle résolution du Conseil de sécurité pour la Maprobu. Paul D Williams, « The African Union's Coercive Diplomacy in Burundi », International Peace Institute Special Report, 18 décembre 2015.

³³ Communiqué du CPA, op. cit. La Commission de l'UA a peut-être aussi voulu utiliser la Maprobu pour que l'utilisation des contributions régulières des Nations unies pour financer les missions de soutien de la paix de l'UA devienne automatique. Entretiens de Crisis Group, responsables de l'UA, des Nations unies et de l'UE, Addis-Abeba, 26-29 janvier 2016; New York, 8 février 2016.

autour du déploiement; certains ignoraient que cela était nécessaire ou pensaient naïvement qu'une version épurée serait adoptée. Les émissaires de Nkurunziza ont parcouru le continent, affirmant que la crise était un cas de violence postélectorale d'assez basse intensité et déjà sous contrôle.³⁴

E. *La délégation de haut niveau de l'UA*

Essayant de maintenir la Maprobu en vie, Smaïl Chergui, Commissaire à la paix et à la sécurité, a recommandé que l'assemblée envoie une délégation de haut niveau à Bujumbura pour mener des consultations. Ceci a, une nouvelle fois, dévoilé les divisions entre les Etats membres et la Commission de l'UA, qui insistait pour que les discussions portent exclusivement sur un dialogue interburundaisinclusif.³⁵

Cette initiative a aussi révélé des désaccords entre Etats membres. Le président sud-africain Jacob Zuma, chef de la délégation, a dominé les événements et défini l'ordre du jour. Pretoria avait joué un rôle majeur dans la médiation et la mission de maintien de la paix pendant la guerre civile au Burundi, et des liens étroits entre le Congrès national africain (ANC) et le Conseil national pour la défense de la démocratie-Forces de défense de la démocratie (CNDD-FDD) ont rendu le président sud-africain favorable à Nkurunziza. Des communiqués distincts et contradictoires, le premier publié unilatéralement par Zuma, le second par la Commission de l'UA avec le soutien de membres de la délégation, ont renforcé l'impression de désordre.³⁶ L'UA a perdu une occasion majeure de jouer un rôle dans le processus de médiation.

F. *Les retombées*

Le refus des dirigeants d'entériner la Maprobu a sérieusement endommagé la crédibilité de l'UA, en révélant le décalage entre ambition et capacités. Le communiqué du 17 décembre a été qualifié d'« irréaliste » et de « non stratégique », et la dispute sur la force militaire a détourné l'attention du dialogue.³⁷ L'invocation de l'article

³⁴ Le gouvernement et l'opposition ont calmé le jeu avant le sommet. Entretiens de Crisis Group, responsables de l'UA et des Nations unies, Addis-Abeba, 16 mars 2016. Solomon Dersso, « To intervene or not to intervene? An inside view of the AU's decision-making on Article 4(h) and Burundi », World Peace Foundation, février 2016. Entretiens de Crisis Group, responsables de l'UA et de l'UE, diplomate occidental, Addis-Abeba, 30-31 janvier, 17 mars 2016. « Burundi reaffirms dialogue commitment », *Daily News*, 16 janvier 2016; « SA presence in Burundi talks welcomed », African News Agency, 22 janvier 2016.

³⁵ Dersso, « To intervene? », op. cit. La délégation de haut niveau – les présidents du Sénégal, du Gabon, de la Mauritanie et de l'Afrique du Sud, le Premier ministre de l'Ethiopie – était au Burundi le 25 et 26 février. Le communiqué du CPS du 29 janvier 2016 a limité les consultations de la délégation au dialogue interburundais, PSC/AHG/COMM.3 (DLXXI). Une déclaration de la Commission de l'UA a par la suite élargi le mandat pour inclure la Maprobu. « L'Union africaine nomme la délégation de Haut Niveau pour le Burundi », 4 février 2016.

³⁶ Entretien de Crisis Group, diplomate africain, Addis-Abeba, 20 avril 2016; « AU High Level Delegation to Burundi conclusion statement », présidence Sud-africaine, 27 février 2016; « Communiqué de la visite de la délégation de Haut Niveau de l'Union africaine au Burundi », UA, 29 février 2016.

³⁷ Entretiens de Crisis Group, Addis-Abeba, 25-31 janvier; New York, 8-9 février; Nairobi, 23-24 mars 2016. « The Burundi intervention that wasn't », *Foreign Policy* (online), 2 février 2016; « Intervention that never was », *Africa Confidential*, 5 février 2016. « African Union diplomacy fails to take off in Burundi. Literally and metaphorically », UN Dispatch, 29 février 2016; « African Union goes backwards on Burundi », *Daily Maverick*, 31 janvier 2016.

4(h) a divisé les Etats membres. Certains affirmaient que la souveraineté doit prévaloir sur les droits humains; d'autres ne partageaient pas l'analyse de la Commission de l'UA sur le risque imminent de violences gravissimes au Burundi.

La Commission de l'UA a été perçue comme ayant outrepassé ses prérogatives: « nous avons embarrassé tout le continent », a déclaré un de ses hauts responsables. Certains Etats membres, notamment l'Egypte, n'aiment pas l'influence de la Commission de l'UA sur la prise de décision du CPS, et beaucoup prédisent que les Etats membres vont tenter de rédiger les mesures à l'avenir. L'UA a perdu toute autorité à Bujumbura et est marginalisée dans les tentatives de résoudre la crise.³⁸ Embarrassés par l'échec de la Maprobu et des autres tentatives diplomatiques et confrontés à l'indifférence des Etats membres, la Commission de l'UA et le CPS semblent avoir perdu tout élan. Faute d'avoir agi de façon résolue, l'UA a perdu son autorité morale pour dénoncer la manipulation ou l'élimination des limitations constitutionnelles du nombre de mandats par les présidents en exercice.

V. La réponse internationale dans son ensemble

La réponse de l'UA a été décevante, mais les puissances régionales et les Nations unies n'ont pas mieux fait. Les considérations nationales, les rapports de force et les loyautés historiques, tout comme les antagonismes, ont façonné la réponse hésitante des voisins du Burundi. Aux Nations unies, les lignes divergentes des membres du Conseil de sécurité et les divisions au sein du Conseil et entre le Conseil et le Secrétariat ont contrarié les tentatives de trouver une solution. Les rivalités institutionnelles, conjuguées à l'absence d'analyse commune, ont empêché une approche coordonnée. Le gouvernement a exploité cette désunion, en montant les principaux acteurs les uns contre les autres – l'UA, la CAE et les Nations unies.

A. Les dynamiques régionales

Au début de la crise, la légitimité de la tentative de réélection de Nkurunziza était une question cruciale. Deux alliés, le président de la Tanzanie Jakaya Kikwete et le président de l'Afrique du Sud Zuma, l'avaient mis en garde contre une telle démarche. Toutefois, la CAE n'a pas clairement condamné l'annonce de la candidature à un troisième mandat – il lui était en effet devenu difficile de le faire après la tentative de coup d'Etat de mai 2015.³⁹ Pour d'autres dans la région, il n'en a jamais été question. Museveni, au pouvoir en Ouganda depuis 29 ans, et ayant amendé la limitation du

³⁸ Le président de la Gambie Yahya Jammeh, par exemple, était clairement opposé à l'usage de la force sans consentement préalable; le ministre des Affaires étrangères tanzanien Mahiga ne pensait pas que l'intervention militaire était justifiée. Dersso, « To intervene? », op. cit. Entretiens de Crisis Group, responsables de l'UA et de l'UE, diplomates africains, Addis-Abeba, 25-31 janvier, 17 mars 2016; New York, 8 février 2016.

³⁹ Nina Wilén, « The rationales behind the EAC members' response to the Burundi Crisis », Georgetown Journal of International Affairs, Volume 17, Numéro 1, Hiver/Printemps 2016. « Tanzania's Kikwete says Burundi should heed president term limit; risks regional tensions », *Mail & Guardian*, 20 mars 2016; « Zuma calls for Nkurunziza not to stand for a third term », video, SABC Digital News, 8 mai 2015, www.youtube.com/watch?v=w8QpfV823IA. Un communiqué de presse de la CAE du 31 mai 2015 ne va pas jusqu'à demander à Nkurunziza de ne pas se représenter, mais insiste sur le report des élections.

nombre de mandats présidentiels en 2005, faisait campagne pour un cinquième. Le président José Eduardo dos Santos est au pouvoir en Angola depuis 1979. A côté en République démocratique du Congo (RDC), Joseph Kabila s'est préparé à tenter de se maintenir au pouvoir après la fin de son mandat.

Après la victoire de Nkurunziza, le troisième mandat a disparu des débats dans la région et une bonne partie de l'Afrique. Pour de nombreux dirigeants africains, en particulier ceux qui ont pris part à de longues luttes de libération, le mandat est sacré. En prenant en compte les relations privilégiées de Nkurunziza et son parti avec beaucoup d'entre eux et leurs partis, on comprend aisément pourquoi il n'a pas subi de sérieuses pressions.⁴⁰

Il n'y a eu que le Rwanda pour l'appeler sans relâche à quitter le pouvoir. Le pays ne fait pas valoir que la prolongation des mandats est intrinsèquement mauvaise – le président Kagame a fait passer un changement constitutionnel qui lui permet de rester au pouvoir jusqu'en 2034 – mais que le Burundi n'a pas prospéré sous la présidence de Nkurunziza. Il s'inquiète aussi de la montée d'un discours de haine anti-tutsi, semblable à celui utilisé avant le génocide rwandais de 1994, et craint que les Force démocratiques de libération du Rwanda (FDLR) puissent prendre pied. L'ONU et les Etats-Unis, entre autres, ont accusé le Rwanda de soutenir les groupes d'opposition armés au Burundi pour affaiblir Nkurunziza. La méfiance vis-à-vis de ce qui est perçu comme la déstabilisation de la région par le Rwanda et son aide présumée à l'insurrection armée ont façonné la réponse des autres voisins et contribuent à la paralysie de la CAE.⁴¹

La nomination de l'ancien président tanzanien Benjamin Mkapa comme facilitateur en mars 2016 a annoncé un engagement tanzanien accru et ravivé un certain optimisme concernant le processus de la CAE. Cependant, le retard dans les négociations, l'immixtion du nouveau secrétaire général de la CAE, Libérat Mfumukeko (un fidèle de Nkurunziza), et le refus du gouvernement de s'asseoir à la table des négociations avec le Conseil national pour le respect de l'accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi et de l'Etat de droit (Cnared), la coalition d'opposition, lors du premier cycle de pourparlers le 21 mai, ont généré des critiques. Sa décision de rencontrer des opposants en exil séparément à Bruxelles a un peu dissipé les craintes mais les discussions ont achoppé en juillet, face au retrait du gouvernement et du boycott de l'opposition.⁴²

⁴⁰ Après le sommet de juillet 2015, et hormis une timide tentative de relancer le dialogue inter-burundais en décembre, les dirigeants de la CAE n'ont pas été très actifs et ne se sont pas réunis jusqu'en mars. Pour les Etats-Unis et d'autres pays occidentaux, le troisième mandat reste une préoccupation (voir aussi la section V.B.). Protégé par la Tanzanie pendant la guerre civile, le CNDD-FDD, actuellement au pouvoir, a des liens avec ses services de sécurité. Zuma et Museveni ont aidé à trouver l'accord qui a mis fin à la guerre civile et a amené Nkurunziza au pouvoir. Entretien de Crisis Group, responsables des Nations unies, Addis-Abeba, 29 janvier, 15 mars 2016.

⁴¹ Kagame a dit à un économiste du University College (Londres) que la crise concernait la performance, pas le troisième mandat. « Rwanda's President Kagame tell Burundi's Nkurunziza to step down », *Kenya Today*, 11 mai 2015. « Rwanda aids Burundi rebels, North Korea arms Congo – UN experts », Reuters, 12 mai 2016; « US accuses Rwanda of stoking violence in Burundi », Agence France-Presse, 11 février 2016. Yolande Bouka, « Missing the Target: The African Union's Mediating Efforts in Burundi », Egmont Royal Institute of International Relations, juin 2016.

⁴² « Violence increases as Burundi talks delayed », Voice of America, 2 mai 2016; et « Burundi peace talks open in Tanzania with opposition criticism », Reuters, 21 mai 2016. « Burundi : pour le Cnared, la rencontre avec Mkapa est déjà une "victoire" », Radio France Internationale (RFI), 10 juin 2016; « Burundi: peace talks collapse in Arusha », *The East African*, 16 juillet 2016.

B. *Le rôle des Nations unies*

Les Nations unies ont été très actives. Il y a eu deux visites du Conseil de sécurité, une autre du Secrétaire général (février 2016), des réunions du Conseil aboutissant à trois résolutions, deux déclarations du président et une série de communiqués de presse du Conseil. Cependant, tout cela a eu peu de résultats. Deux raisons se profilent. D'abord, les désaccords sur la manière de juguler et de résoudre la crise ont fait obstacle à une réaction claire. Par ailleurs, le Conseil a essayé de se ranger derrière la position africaine, mais le continent a rarement parlé d'une seule voix. La réaction tardive du Conseil, en dépit des avertissements du Secrétariat, illustre aussi le déclin de son influence au Burundi. Ceci est apparu de façon particulièrement claire lors du retrait de la mission politique spéciale des Nations unies, acculée, et de son remplacement en janvier 2015 par une mission d'observation électorale, dont le mandat est considérablement plus restreint.⁴³

A l'approche des élections de 2015, certains gouvernements occidentaux ont mis l'accent, dans leurs déclarations, sur leur opposition au troisième mandat de Nkurunziza. Un certain nombre de membres non permanents du Conseil de sécurité et de responsables au Secrétariat affirment qu'insister là-dessus, plutôt que sur le risque de violence et l'importance du dialogue, a compliqué les efforts pour obtenir un consensus au sein du Conseil, alors que ses divisions au sujet d'autres crises commençaient à avoir des répercussions sur sa réponse. Sa première visite au Burundi en mars 2015 a eu un intérêt limité car les membres ne s'étaient pas mis d'accord sur un message clair ou un levier potentiel.⁴⁴

L'idée d'un déploiement policier a gagné du terrain après la seconde visite, en janvier 2016. Certains membres permanents occidentaux du Conseil voulaient initialement une présence internationale armée pour protéger les civils en cas de violence généralisée en raison d'une rhétorique anti-Tutsi de plus en plus virulente.⁴⁵ Par la suite, alors que le Conseil estimait que la menace de génocide imminent s'estompait, les défenseurs de cette idée ont affirmé que la police pourrait renforcer la veille et empêcher ainsi que les abus des droits humains par les autorités continuent.

En avril 2016, le Secrétariat a présenté au Conseil trois options de déploiement : restreinte (vingt à 50 policiers non armés pour travailler avec les forces de sécurité burundaises); médiane (228 policiers non armés); et une force de 3 000 hommes.⁴⁶

⁴³ Par exemple, en janvier 2015, le Secrétariat a averti que les élections pouvaient « soit consolider soit faire échouer les efforts de consolidation de la paix entrepris depuis les accords d'Arusha » et constaté l'érosion de l'esprit des accords, le rétrécissement de l'espace politique, l'intimidation de membres de l'opposition et les restrictions de la liberté de réunion et d'expression. « Report on the United Nations Office in Burundi », UNSC S/2015/36, 19 janvier 2015. « Burundi briefing and consultations », What's in Blue (www.whatsinblue.org), 27 janvier 2014. Voir aussi le rapport Afrique de Crisis Group N°192, *Burundi: bye-bye Arusha?*, 25 octobre 2012.

⁴⁴ Entretiens de Crisis Group, New York, décembre 2015, février 2016. Il n'est pas certain qu'un consensus aurait été plus facile à trouver si l'accent avait été mis sur un autre point, étant donné les relations déjà acrimonieuses sur l'Ukraine et la Syrie. Certains affirment aussi que l'insistance sur la démission de Nkurunziza a rendu l'opposition moins prête au compromis. Entretiens de Crisis Group, responsables des Nations unies, New York, juillet 2015.

⁴⁵ Entretiens de Crisis Group, responsables des Nations unies et des Etats membres, New York, février 2016.

⁴⁶ L'Angola, la Chine, l'Egypte, la Russie et le Venezuela étaient favorables à l'option restreinte, suivant en grande partie la ligne du Burundi. La France, qui rédigeait la résolution, considérait que l'option médiane était la plus viable étant donné les dynamiques internes au Conseil. Les Etats-Unis ont d'abord soutenu l'option la plus robuste, avec des unités de police formées pour patrouiller de

Après des mois de discussions irrégulières, le Conseil a autorisé le déploiement d'un maximum de 228 policiers pour procéder à une veille de la situation sécuritaire et soutenir le Haut-Commissariat aux droits de l'homme dans ses investigations sur les abus des droits humains. La Russie, initialement favorable à l'option restreinte, a finalement voté pour, mais l'abstention de l'Angola, de la Chine, de l'Égypte et du Venezuela, se référant tous à l'opposition de Bujumbura à une présence policière importante, a sapé toute unité du Conseil.

Le gouvernement burundais a rapidement rejeté la résolution.⁴⁷ Certains membres du Conseil ont, en privé, exhorté le Secrétariat des Nations unies à prendre contact avec Nkurunziza pour le pousser à tempérer sa position sur la police, et certains ont entamé des discussions bilatérales avec le Burundi.⁴⁸ Mais le Conseil n'a pris aucune mesure collective supplémentaire à la suite de sa résolution, ni officiellement discuté de la situation au Burundi depuis juillet, ce qui illustre une nouvelle fois à quel point ses divisions minent son efficacité.

Alors que la Russie et la Chine ont tendance à s'inspirer, en ce qui concerne les crises régionales, des membres africains, le fait que l'A3 n'a pas parlé d'une seule voix ou suivi la politique de l'UA complique encore le rôle du Conseil. Pendant les discussions de novembre 2015, l'Angola a conseillé de ne pas reprendre la terminologie utilisée dans les précédents communiqués du CPS. La Russie et la Chine ont soutenu la position angolaise jusqu'à ce que la Commission de l'UA les persuade de retirer leurs objections. Depuis qu'elle a rejoint le Conseil en janvier 2016, l'Égypte a pris une position résolument progouvernementale, anti-interventionniste sur de nombreuses crises, s'associant à l'Angola, à la Chine, à la Russie et au Venezuela pour s'opposer à une action robuste des Nations unies au Burundi.⁴⁹

C. *Dissension et désunion internationales*

Les rivalités institutionnelles, associées à l'absence d'analyse commune, ont empêché les approches coordonnées.⁵⁰ Les premières tentatives d'action commune, comme la coopération initiale entre l'UA et la CAE et la formation de l'équipe conjointe internationale de facilitation (représentant la CAE, l'UA, la Conférence inter-

manière visible et faire des rapports réguliers. Entretiens de Crisis Group, responsables des États membres, New York, avril-août 2016. « Burundi: briefing on options for police deployment », What's in Blue, 26 avril 2016.

⁴⁷ La résolution 2303, qui autorisait le déploiement de police, demandait également au Secrétariat de rendre compte des voies par lesquelles les Nations unies pourraient faciliter le déploiement d'observateurs de l'UA et de faire des propositions sur la façon dont la force de police mandatée par les Nations unies pourrait coopérer avec eux. Elle ne spécifiait pas si la police serait armée, mais les membres du Conseil ont, en général, supposé qu'elle ne le serait pas, comme la deuxième option du Secrétariat l'indiquait. UNSC S/RES/2303, 29 juillet 2016. Entretiens de Crisis Group, New York. « Government reaction following the adoption by the UN Security Council of the Resolution 2303 (2016) », 2 août 2016.

⁴⁸ Entretiens de Crisis Group, New York, septembre 2016.

⁴⁹ Entretiens de Crisis Group, responsables de l'UA et des Nations unies, Addis-Abeba, 9 décembre 2015, 29 janvier 2016. Le Caire voulait faire respecter le principe de non-ingérence, soutenir un autre pays du bassin du Nil et se venger de la suspension de sa participation à la Commission de l'UA après l'évincement du président Mohamed Morsi en 2013. L'Égypte est aussi devenue un membre du CPS de l'UA en avril 2016. Entretiens de Crisis Group, responsable de l'UA, diplomates occidentaux, Addis-Abeba, 25 janvier, 16 mars 2016.

⁵⁰ Alors que la coordination stratégique a été limitée, la coopération entre l'UA et les Nations unies sur le terrain au Burundi a été plus efficace.

nationale sur la région des Grands Lacs et les Nations unies), ont été éphémères, laissant chacun sembler défendre son propre rôle, ou tenter de se faire une place au détriment d'un concurrent.⁵¹

Même si sa médiation était dans une impasse, la CAE était réticente à laisser l'UA s'impliquer davantage. La Commission de l'UA, de son côté, s'est irritée du rôle renforcé des Nations unies après l'échec de la Maprobu, craignant que le contingent de police proposé par le Conseil de sécurité s'empare du mandat et capte le soutien financier affecté à ses observateurs militaires et des droits humains. Nkurunziza n'a pas tardé à exploiter la tension entre les Nations unies et la Commission de l'UA, courtisant parfois le premier tout en ignorant le second, et faisant pression sur des membres du Conseil pour qu'ils ne soutiennent pas la mission d'observation de l'UA.⁵² Mkapa, comme son prédécesseur, a tardé à accepter l'aide des Nations unies, se tournant plutôt sur le secrétariat de la CAE, dirigé par un diplomate burundais, malgré son expérience limitée en matière de médiation.

La communauté internationale a également raté un certain nombre d'autres occasions de démontrer un engagement concerté à résoudre la crise, comme cela aurait pu être fait si le CPS et le président de la Commission de l'UA s'étaient associés aux visites au Burundi de leurs homologues des Nations unies, en supposant que les positions et messages des uns et des autres aient été coordonnés à l'avance et communiqués clairement à Nkurunziza.⁵³ Les acteurs internationaux devraient saisir les nouvelles chances de collaboration.

VI. Perspectives d'avenir

La crise est dans l'impasse, et la perspective d'un dialogue sincère et inclusif entre le gouvernement et l'opposition semble lointaine. Les deux parties campent sur leurs positions et cherchent à gagner du temps alors que le bilan s'alourdit.⁵⁴ Malgré la vaste réprobation, le gouvernement a prouvé qu'il pouvait résister à la pression internationale. La médiation de la CAE sous la houlette de Museveni a fait peu de progrès mais est actuellement le seul mécanisme de dialogue, c'est pourquoi les Nations unies, l'UA et d'autres devraient lui apporter un soutien logistique, financier et politique. De façon plus cruciale, l'UA, les Nations unies et la CAE doivent trouver un consensus et mieux se coordonner. La formation d'un groupe de contact serait une étape importante pour rapprocher les positions et pourrait injecter un nouveau dynamisme dans les négociations. Comme Mkapa l'a demandé, Museveni (et d'autres dirigeants de la CAE) doit s'engager davantage à titre personnel. Ayant accepté d'être médiateur,

⁵¹ L'équipe conjointe, créée lors d'un sommet du CPS en juin 2015, ne s'est apparemment réunie qu'une fois, à la suite de quoi elle a appelé au report des élections pour le 30 juillet. « Statement by the Joint International Facilitation Team on Burundi », 26 juin 2015.

⁵² Entretiens de Crisis Group, responsable des Nations unies, 15 mars 2016; responsables de l'UA, Addis-Abeba, 31 janvier, 22 mars 2016; responsables des Nations unies et diplomates africains, New York, 25-26 mai 2016.

⁵³ Entretiens de Crisis Group, responsables de l'UA et des Nations unies, Addis-Abeba, 29 janvier 2016.

⁵⁴ Rapport Afrique de Crisis Group N°235, *Burundi: anatomie du troisième mandat*, 20 mai 2016; commentaire, « Insights from the Burundian Crisis (III): Back to Arusha and the Politics of Dialogue », 7 juillet 2016.

il devrait assumer ses responsabilités et, au minimum, présenter une proposition sur la voie à suivre.

Deux instruments de pression essentiels n'ont pas encore été utilisés: les sanctions ciblées et une suspension de la participation, financièrement avantageuse, du Burundi aux opérations de maintien de la paix de l'UA et des Nations unies. La mise en œuvre de sanctions portant limitées s'est faite de façon désordonnée et sans conviction.⁵⁵ Pourtant, avec la diminution des recettes de l'Etat et les perspectives de baisse continue de son PIB, le gouvernement est vulnérable à la pression économique.

Des sanctions des Nations unies sont peu probables étant donné les divisions du Conseil de sécurité, mais l'UA devrait mettre en œuvre la décision du CPS d'octobre 2015 d'imposer des sanctions ciblées. En dépit de la difficulté à assurer une adhésion totale dans une région généralement favorable à Nkurunziza, cela enverrait un signal important et ferait encore monter la pression sur le gouvernement. L'UE et les Etats-Unis, dont l'envoyé spécial pour la région des Grands Lacs a déjà condamné les discours incendiaires, devraient étendre leurs sanctions existantes pour inclure ceux qui diffusent un discours de haine. Le retrait des sanctions devrait être clairement conditionné à la réduction de la violence, la fin de l'impunité et l'ouverture d'un dialogue.⁵⁶

Les fonds provenant de la contribution de l'armée à la mission de l'UA en Somalie (Amisom) et à la mission des Nations unies en République centrafricaine sont une source de revenu vitale pour le gouvernement. Leur suppression pourrait le forcer à changer sa dangereuse trajectoire. L'UE et l'UA devraient parachever les changements pour que l'argent de l'Amisom soit versé directement aux soldats. L'UA et ses partenaires devraient aussi solliciter d'autres pays contributeurs de troupes pour remplacer à terme les soldats burundais au sein de l'Amisom, afin de faire pression sur les autorités pour entamer un dialogue sincère et ouvert.⁵⁷

VII. Conclusion

L'attention et l'intérêt se sont déjà détournés de la crise burundaise. Le gouvernement semble avoir compris qu'il attire moins l'attention en limitant au maximum le nombre de victimes, et va de l'avant avec des projets de changement constitutionnel et d'abolition de la limite des mandats présidentiels. Les discussions à ce sujet pourraient commencer lors de la session parlementaire d'octobre. Bien que l'échéance électorale de 2020 semble lointaine, les acteurs internationaux devraient insister

⁵⁵ Par exemple, en octobre 2015, l'UE a sanctionné quatre membres du gouvernement; deux mois plus tard, les Etats-Unis ont sanctionné un groupe légèrement différent.

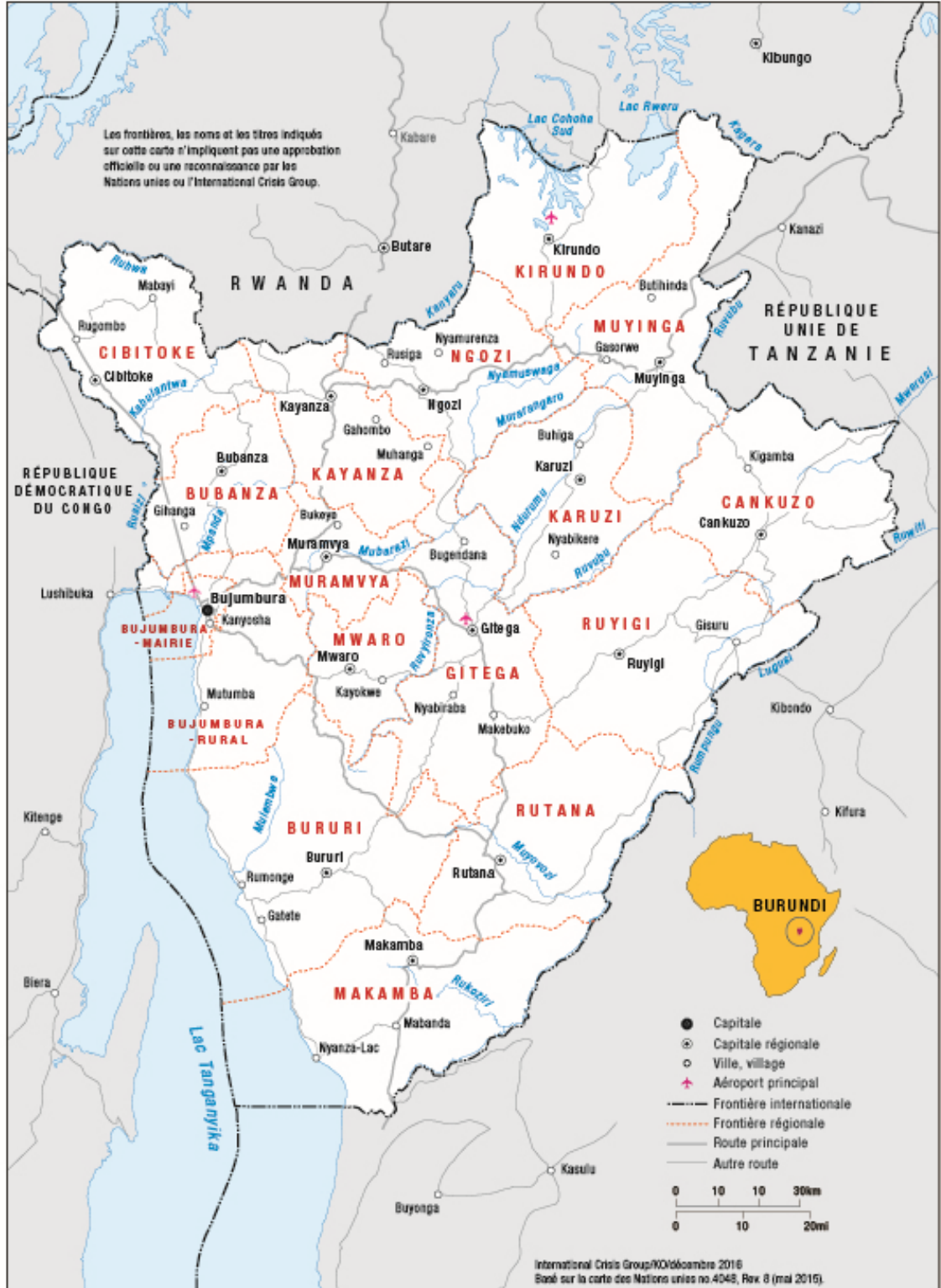
⁵⁶ « Burundi braces for more violence », Deutsche Welle, 7 novembre 2015. Déclaration de Crisis Group, « Burundi: le temps des messages forts », 24 février 2016.

⁵⁷ « EU takes aim where it hurts Burundi – peacekeeper funding », Reuters, 29 mars 2016. Rapport de Crisis Group, Burundi: anatomie du troisième mandat, op. cit. Une enquête mandatée par le Conseil des droits de l'homme des Nations unies, après avoir conclu à des violations généralisées et systématiques des droits humains au Burundi, a demandé à l'UA et aux Nations unies de « supprimer progressivement la participation de troupes burundaises aux opérations de maintien de la paix tant que la crise perdure ». « Report of the UN Independent Investigation on Burundi (UNIIB) established pursuant to Human Rights Council Resolution S-24/1* », UN HRC A/HRC/33/37, 20 septembre 2016, p. 23. Le gouvernement burundais a rejeté les conclusions comme « politiquement exagérées ». Ministre des Affaires étrangères Alain Nyamitwe, discours à l'Assemblée générale des Nations unies, 24 septembre 2016.

davantage sur la nécessité de trouver un règlement politique. Remettre à plus tard une action plus ferme et plus coordonnée laisserait le pays, au mieux, dans un état permanent de violence de basse intensité. Malgré ses divisions internes, l'UA ne devrait pas se retirer, mais plutôt insister sur le déploiement de ses observateurs militaires et des droits humains. Les rivalités institutionnelles entre l'UA, la CAE et les Nations unies ne doivent pas empêcher l'action internationale concertée nécessaire pour trouver une solution négociée et empêcher que la situation ne dégénère davantage en guerre civile.

Addis-Abeba/Nairobi/Bruxelles, 28 septembre 2016

Annexe A : Carte du Burundi



Annexe B : Glossaire

A3	Nom collectif des trois membres africains non permanents du Conseil de sécurité des Nations unies, actuellement l'Angola, l'Egypte et le Sénégal.
CADHP	La Commission africaine des droits de l'homme et des peuples supervise et interprète la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, un instrument international visant à promouvoir et à protéger les droits humains et les libertés fondamentales sur le continent.
Amisom	Mission de l'Union africaine en Somalie (acronyme de l'anglais African Union Mission in Somalia).
APSA	Architecture africaine de paix et de sécurité (acronyme de l'anglais African Peace and Security Architecture), le terme générique pour les mécanismes de l'UA pour la promotion de la paix, de la sécurité et de la stabilité en Afrique. Il se compose du Conseil de paix et de sécurité, du Groupe des sages, du Système continental d'alerte rapide, de la Force africaine en attente et du Fonds pour la paix.
UA	Union africaine.
CUA	La Commission de l'Union africaine est le secrétariat de l'UA. Basée à Addis-Abeba, elle est dirigée par le président (actuellement Nkosazana Dlamini-Zuma) et soutenue par un vice-président et huit commissaires.
SCAR	Le Système continental d'alerte rapide collecte des informations sur les conflits potentiels ou les menaces à la sécurité des Etats membres de l'UA. Il est hébergé dans la Division de prévention des conflits et de l'alerte rapide du Département paix et sécurité.
Cnared	Conseil national pour le respect de l'accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi et de l'Etat de droit est une coalition des principaux mouvements d'opposition burundais en exil, ainsi que de deux anciens présidents, de membres de la société civile et de dissidents du CNDD-FDD.
CNDD-FDD	Le Conseil national pour la défense de la démocratie-Forces de défense de la démocratie est le parti au pouvoir du Burundi. Pendant la guerre civile (1993-2005), c'était un important groupe rebelle.
RDC	République démocratique du Congo.
CAE	La Communauté d'Afrique de l'Est est une organisation intergouvernementale composée de six membres: Burundi, Kenya, Rwanda, Soudan du Sud, Tanzanie et Ouganda.
EASF	La Force en attente de la Communauté d'Afrique de l'Est (acronyme de l'anglais Eastern Africa Standby Force) est l'une des cinq forces multidimensionnelles régionales qui composent la Force africaine en attente. Ses membres sont le Burundi, les Comores, Djibouti, l'Ethiopie, le Kenya, le Rwanda, les Seychelles, la Somalie, le Soudan et l'Ouganda.
UE	Union européenne.
Maprobu	Mission africaine de prévention et de protection au Burundi.
CPS	Le Conseil de paix et de sécurité, l'organe décisionnel de l'UA pour la prévention, la gestion et la résolution des conflits, est un comité permanent de quinze membres élus selon la représentation régionale et la rotation.
DPS	Le Département paix et sécurité de la Commission de l'UA soutient le CPS et la Commission dans les activités liées à la promotion de la paix, de la sécurité et de la stabilité en Afrique.
MoU	Mémoire d'entente (acronyme de l'anglais Memorandum of Understanding).

- CERs** Les Communautés économiques régionales sont des groupements d'Etats africains créés pour faciliter l'intégration économique entre les Etats membres. Ils participent de plus en plus à la coordination des intérêts des Etats membres de l'UA dans des domaines tels que la paix et la sécurité, le développement et la gouvernance. L'UA reconnaît huit CERs.
- MRs** Les mécanismes régionaux de coordination des forces régionales en attente de l'Afrique de l'Est et du Nord.



International Crisis Group

Headquarters

Avenue Louise 149, 1050 Brussels, Belgium

Tel: +32 2 502 90 38. Fax: +32 2 502 50 38

brussels@crisisgroup.org

New York Office

newyork@crisisgroup.org

Washington Office

washington@crisisgroup.org

London Office

london@crisisgroup.org

Regional Offices and Field Representation

Crisis Group also operates out of over 25 locations in Africa, Asia, Europe, the Middle East and Latin America.

See www.crisisgroup.org for details

PREVENTING WAR. SHAPING PEACE.