

BURUNDI : NI GUERRE NI PAIX

1 décembre 2000

**Une évaluation du processus de paix après la signature de l'accord
d'Arusha du 28 août 2000.**

Table des Matières

CARTE DU BURUNDI.....	i
SYNTHESE ET RECOMMANDATIONS.....	ii
INTRODUCTION.....	1
I. L'ACCORD D'ARUSHA : UN PROJET DE QUALITÉ HYPOTHÉQUÉ PAR DES COMPROMIS DE DERNIÈRE MINUTE	3
A. Protocole I : compromis obtenu sur la question du génocide.....	4
B. Protocole II : Buyoya vainqueur aux points.....	5
1. Principes constitutionnels de l'après-transition : les intérêts tutsi surprotégés.....	7
2. Organisation de la transition : des risques de blocages institutionnels évidents sans un président tutsi.....	10
C. Protocole III : la fin du monopole tutsi de la violence légitime?	12
D. Protocole IV : une nouvelle redistribution des richesses.	12
E. Protocole V : l'Intervention de la communauté internationale toujours contestée.....	13
F. Bilan.....	14
II. L'EFFET MANDELA REVISITÉ : UNE SIGNATURE PAR DÉFAUT ET AUX FORCEPS.....	15
A. Médiation ou pression?.....	15
B. l'Absence de compromis sur la transition.....	16
1. L'échec des dernières semaines de consultations	16
2. Une signature obtenue aux forceps.....	18
3. La session de septembre : clôture ?	21
4. La comédie des partis politiques	22
C. Pas de cessez-le-feu	25
1. Une surenchère de violence à l'approche de la signature	25
2. Les rebelles, des « combattants de la liberté » aux « forces négatives »?	27
III. PARADOXES ET DÉFIS DE L'APPLICATION	30
A. L'application de l'accord : le risque des négociations perpétuelles	31
B. Qui veut vraiment d'un cessez-le-feu ?	33
C. Ni paix ni guerre.	37
CONCLUSION	39
ANNEXES	
A. A propos d'ICG	
B. ICG Reports and Briefing Papers	
C. ICG Board Members	



SYNTHESE ET RECOMMANDATIONS

Le 28 août 2000, dix-neuf parties au conflit burundais ont signé un accord de paix à Arusha, en présence de nombreux chefs d'Etat de la région et du président américain Bill Clinton. Mais cet accord, signé à l'arrachée, sous la pression de Mandela, n'inclut pas de cessez-le-feu. Les principaux chefs rebelles, devenus partie intégrante de l'Etat major de Kabila en RDC, n'ont pu être convaincus de participer au processus de paix d'Arusha. De fait, depuis août 2000, le Burundi connaît un regain dramatique de violence et la vie des Burundais n'a été en rien changée par la signature de l'accord. En septembre, lassés de l'échec des consultations avec les rebelles, les chefs d'Etat de la région leur ont donné un ultimatum aux et les ont menacés de sanctions. Déjà, trois mois après la signature, l'espoir suscité par la signature d'un accord de paix est en train de retomber, laissant la place à une dangereuse incertitude et à la réactualisation de l'option militaire, cette fois au niveau régional.

La signature de cet accord, a eu pour essentielle vertu de clore le cycle d'Arusha, dont la formule, incluant tous les partis politiques mais pas les principaux groupes rebelles, avait atteint ses limites. Le principal résultat des négociations a été l'obtention d'un accord politique minimal reposant sur un texte de qualité, riche et fouillé, faisant en grande partie l'unanimité. Le document est certes incomplet en raison de l'absence des principaux groupes rebelles à la table des négociations, mais les trois protocoles achevés (I, II, IV) dressent un programme d'action clair et précis pour tenter d'amener le Burundi sur la voie de la réconciliation, de la démocratie et de la reconstruction.

Cependant, le texte est fragilisé par un certain nombre de paradoxes : la signature du gouvernement, obtenue à grands frais et grâce à des concessions de dernière minute par le président du FRODEBU, a probablement été possible parce qu'aucun grand compromis n'a été fait sur la transition et la réforme de l'armée, autrement dit, sur le partage sur les instruments du pouvoir. La nouveauté d'Arusha était en effet de toucher à la question du rôle et de la composition de l'armée et de ses relations avec le pouvoir civil. Aucun compromis n'a été fait par le pouvoir en place car aucune garantie sur l'arrêt de la guerre n'a été donnée par les chefs rebelles.

Malgré cette situation de fait, c'est probablement l'accord d'Arusha qui va légitimer la continuation de la guerre. En effet, le président Buyoya est sorti vainqueur des négociations de dernière minute à Arusha, où il a obtenu des concessions significatives, et vainqueur du sommet régional de Nairobi où les rebelles sont apparus comme des "forces négatives". Celui qui est parti perdant, affaibli par des sanctions régionales et forcé de négocier dans des conditions qu'il désapprouvait, est aujourd'hui en position de force pour modeler le processus de paix. Réhabilité par sa signature, ayant remis la balle dans le camp de la facilitation, il compte bien profiter de la période de flou d'intérim pour négocier la transition à ses conditions et reprendre un avantage militaire sur le terrain.

En effet depuis le 28 août, aucune initiative convaincante n'a semblé relayer, depuis l'Afrique du sud, la dynamique qui avait été engagée en Tanzanie en juin 1998, ni proposer un autre cadre de négociations soutenu par une méthodologie professionnelle. De plus, Nelson Mandela donne déjà des signes d'essoufflement. Il a notamment

délégué une grande partie de ses responsabilités au vice-président sud-africain Jacob Zuma. Dans ces conditions, le gouvernement dispose d'un certain nombre d'instruments de blocage. La Commission d'application pourrait certes commencer à travailler et devenir le nouveau forum de négociation entre les partis, mais sa composition élargie risque d'en faire un champ de bataille permanent, un micro-Arusha sans Mandela. De plus, la négociation des réserves et l'entrée tardive des rebelles dans le processus de paix va encore retarder l'application. Ainsi, l'application de l'accord risque de devenir un champ de négociation perpétuelle et il est à craindre que le Burundi reste encore longtemps entre la guerre et la paix. Il est donc capital que les burundais saisissent la chance de cet accord de paix pour créer la dynamique de changement fondamentalement nécessaire à l'arrêt de la guerre.

RECOMMANDATIONS

Au Facilitateur Nelson Mandela

- Nommer une équipe de facilitation professionnelle à mandat indéterminé pour la poursuite des négociations
- Donner une interprétation sans ambiguïté des mesures applicables immédiatement contenues dans l'accord.
- Exclure des institutions de transition tout responsable politique coupable d'incitation à la haine ethnique ou d'organisation de milices.
- Menacer de sanctions individuelles- poursuites judiciaires, restrictions de voyage et gel des avoirs financiers- les opposants à l'application de l'accord dans les deux camps.
- Encourager le président Buyoya à commencer sans tarder l'application de l'accord pour créer une dynamique de changement, à savoir:
 - Offrir immédiatement aux rebelles déserteurs des possibilités de réintégration.
 - Mettre en place immédiatement la Commission d'enquête sur la question des prisonniers politiques et libérer tous les détenus dont les dossiers sont vides au fur et à mesure de l'enquête.
 - Prendre des mesures disciplinaires à l'encontre de tout soldat coupable d'exactions et d'usage abusif de l'exercice de la force.
 - Créer les conditions sécuritaires suffisantes pour garantir l'accès des agences humanitaires aux populations déplacées et le soulagement de leurs souffrances. Créer des couloirs humanitaires pour les populations regroupées et sinistrées avec l'aide des organisations tant caritatives qu'humanitaires.
 - Prendre conformément à l'accord d'Arusha, les mesures nécessaires pour l'invitation immédiate des Nations unies pour le déploiement d'une force de maintien de la paix, de sorte à ce qu'elle soit en place au moment du début de la transition.
 - Autoriser d'émettre à la radio-télévision nationale des programmes d'information et de vulgarisation en Kirundi sur le contenu de l'accord de paix et donner à tous les candidats pour la transition l'occasion de s'exprimer.

- Lancer une campagne d'information auprès des forces armées, rassurant les troupes sur le sens de la démobilisation.
- Arrêter immédiatement tout homme politique coupable d'incitation à la haine ethnique ou formant des milices.

Au Président Museveni, président de l'Initiative régionale sur le Burundi

- Inviter le Président Robert Mugabe à contribuer au processus de paix lors du prochain sommet régional sur le Burundi et lui demander de convaincre les rebelles du CNDD-FDD de participer aux négociations.
- Demander au gouvernement tanzanien de prendre toutes les mesures nécessaires pour limiter les activités des rebelles sur son territoire, tout en leur offrant avec l'aide des agences humanitaires internationales, les moyens concrets de déposer les armes.
- Demander aux gouvernements de la région l'application de sanctions contre les rebelles refusant le processus de paix et au gouvernement du Burundi l'arrestation des extrémistes Tutsi organisant les milices.

Au président Benjamin Mkapa de la République unie de Tanzanie

- Prendre toutes les mesures nécessaires pour stopper le recrutement des rebelles dans les camps de Kigoma et restreindre les mouvements de troupes rebelles le long de sa frontière et sur le lac Tanganyika
- Accueillir en coordination avec les agences humanitaires tout rebelle décidé à déposer les armes et l'enregistrer comme bénéficiaire privilégié de la réforme des forces de sécurité.

Aux bailleurs de fonds du Burundi en vue de la conférence des donateurs du 11 décembre

- Financer une équipe de facilitation professionnelle pour la poursuite des négociations
- Soutenir l'application de toutes les dispositions applicables de l'accord
- Soutenir sans faille les pressions exercées sur le gouvernement du Burundi par la facilitation en ne débloquant l'aide internationale que sous condition du respect des mesures énoncées ci-dessus.
- Convaincre les pays de la région d'appliquer tous les moyens de pression nécessaires pour pousser les rebelles à intégrer le processus de négociations.

Arusha/Nairobi/Bruxelles, 1 décembre 2000

Principaux résultats de l'accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi (28 août 2000)

Protocole I : Nature du conflit burundais, problèmes de génocide et d'exclusion, et solutions¹

- Reconnaissance de la perpétration depuis l'indépendance d'actes de génocide, de crimes de guerre et d'autres crimes contre l'humanité contre les communautés ethniques hutu et tutsi (Art. 3)
- Reconnaissance de la nécessité d'instauration d'un nouvel ordre politique, économique, social, culturel et judiciaire fondés sur les principes généraux de la démocratie et de l'Etat de droit pour mettre fin au conflit. (Art. 5.1)
- Création d'un observatoire national pour la prévention et l'éradication du génocide, des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité et promulgation d'une législation destinée à les prévenir. (Art. 6.2 et 6.9)
- Engagement à lutter contre toutes formes de discrimination (ethniques, de race et de genre) dans l'accès à l'éducation, à l'administration, dans l'administration de la justice, la gestion des services publics, l'organisation des concours, etc. (Art. 6.2, 7.5, 7.8, 7.11, 7.12, 7.14, 7.17).
- Demande par le gouvernement de transition de la mise en place par le Conseil de Sécurité (CS) de l'ONU d'une Commission internationale d'enquête judiciaire (CIEJ) sur le génocide, les crimes de guerre et autres crimes contre l'humanité. Mission : enquêter sur les faits couvrant la période allant de l'indépendance à la date de la signature de l'accord ; les qualifier ; établir les responsabilités ; soumettre son rapport au CS de l'ONU. **La Commission se servira de tous les rapports existant déjà à ce sujet, notamment le rapport Whitaker de 1985, le rapport des ONG de 1994, le rapport des Ambassadeurs Siméon Aké et martin Houslid, ainsi que le rapport de la Commission internationale d'enquête des Nations unies de 1996** (Art. 6.10-6.11)
- Demande par le Gouvernement du Burundi de l'établissement par le CS de l'ONU d'un Tribunal Pénal International (TPI) chargé de juger les coupables d'actes de génocides de crimes de guerre et de crimes contre l'Humanité s'ils sont établis par la CIEJ.
- Création d'une Commission nationale pour la vérité et la réconciliation. Mandat : Enquêter, qualifier et établir les responsabilités des actes de violence graves ne relevant pas de génocide, crimes de guerre et crimes contre l'humanité perpétrés pendant la période allant de l'indépendance à la signature de l'accord de paix ; proposer aux institutions compétentes des mesures susceptibles de promouvoir la réconciliation et le pardon (restitutions de biens, indemnisations, sensibilisation de l'opinion) ; **recommander éventuellement à l'Assemblée nationale le cadre et les conditions de l'application d'une amnistie.** Durée du mandat : 2 ans minimum, 3 ans maximum. Composition : membres de la société civile, des confessions religieuses, des partis politiques et des associations de femmes. Nomination : Gouvernement de transition en consultation avec le bureau de l'Assemblée nationale.

Protocole II : Démocratie et bonne gouvernance.

Sur les principes à intégrer dans la Constitution de l'après-transition

- Garanties des droits fondamentaux (Art. 1 et 3) ;
- Reconnaissance du multipartisme (Art. 4) ; Légalité des partis politiques monarchistes ; **L'agrément des partis politiques est de la compétence du Ministère de l'Intérieur.**
- Etablissement d'une Commission électorale indépendante pour l'organisation des élections libres et transparentes (Art. 5)
- Le pouvoir législatif doit être exercé par une Assemblée nationale d'au moins 100 membres et un Sénat. Le Sénat est composé de deux délégués de chaque province, élus par un collège électoral composé des membres des Conseils communaux de la province considérée, provenant de communautés ethniques différentes et élus par des scrutins distincts. (Art. 6)
- La constitution ne pourra être amendée que par une majorité des 4/5 à l'Assemblée Nationale et des 2/3 au Sénat. (Art. 6.5)
- **Les lois organiques ne peuvent être amendées qu'à une majorité des 2/3 à l'Assemblée nationale avec l'assentiment du Sénat.** (Art. 6.6) Les lois organiques régissent notamment le fonctionnement de la Cour suprême, et celui des corps de défense et de sécurité.
- Les partis d'opposition à l'Assemblée nationale participent de droit à toutes les Commissions parlementaires.

¹ Les mentions en gras indiquent les modifications de l'accord entre le 17/07/00 et le jour de la signature.

- Les fonctions du Sénat sont entre autres : approuver les amendements de la Constitution et des lois organiques ; mener des enquêtes dans l'administration sur la distribution des bénéfices publics ; contrôler l'application du principe constitutionnel d'équilibre et de représentativité dans la composition de la fonction publique et des forces armées ; contrôler l'application du Protocole II ; initier et contribuer au travail législatif ; **approuver les nominations à la tête des forces armées, à la tête de l'administration provinciale et à la tête de l'administration judiciaire.** (Art. 6.14-6.17).
- A l'exception de la toute première élection présidentielle, le Président de la République doit être élu au scrutin uninominal majoritaire à deux tours pour un mandat de 5 ans renouvelable une seule fois. Pour la première élection, le président est élu par l'Assemblée nationale et le Sénat réunis à la majorité des deux tiers. Le Président est secondé par deux vice-présidents élus par l'Assemblée Nationale et le Sénat à majorité simple. Les vice-présidents appartiennent à des groupes ethniques et à des partis politiques différents. (Art. 7)
- Le Président, en consultation avec les deux vice-présidents, nomme les membres du gouvernement d'après les listes de noms proposées par les partis politiques proportionnellement à leur représentation à l'Assemblée nationale. Quand un ministre est révoqué il doit être remplacé par un membre de son parti. Le Président nomme aux hautes fonctions administratives et judiciaires et les responsables des services de sécurité. (Art. 8)
- La constitution prévoit une Cour suprême au Burundi, dont le règlement, la composition et le mode de fonctionnement sont fixés par une loi organique. Il est créé un Conseil supérieur de la magistrature (CSM) **dont la composition est équilibrée sur le plan ethnique et rassemble uniquement des professionnels du droit.** Le CSM est la plus haute instance disciplinaire de la magistrature. Il est saisi des plaintes des particuliers ou de l'ombudsman contre les magistrats et des recours des magistrats sur leur carrière. Le CSM propose également au président les noms des futurs magistrats. (Art. 9)
- Un ombudsman indépendant reçoit les plaintes des particuliers et mène des enquêtes concernant les abus de pouvoir de l'administration publique et judiciaire et fait des recommandations publiques aux autorités compétentes. Il assure également un rôle de médiation entre l'administration et les citoyens. (Art. 10) Il est nommé par l'Assemblée nationale à la majorité des $\frac{3}{4}$ et confirmé par le Sénat.
- **Pendant une période à déterminer par le Sénat,** la force de défense nationale ne compte pas plus de 50 pour cent de membres appartenant à un groupe ethnique particulier. Une loi organique définit l'organisation et le fonctionnement des corps de défense et de sécurité. (Art. 11)

Sur l'organisation de la transition

- La transition commence aussitôt que possible dans un délai de trois à six mois après la signature de l'accord. La Commission d'application décide de la date exacte du début de la transition et garantit le respect de l'accord conformément aux dispositions du Protocole V. L'élection du nouveau président marque la fin de la période de transition. L'élection présidentielle a lieu après la première élection démocratique des membres de l'Assemblée nationale. Les deux élections se tiennent dans les trente mois qui suivent le début de la période de transition (Art. 13)
- L'Assemblée nationale de transition adopte dans les 12 mois de sa mise en place une loi sur les partis politiques. Aucun parti politique ne peut prendre part aux arrangements de transition s'il ne respecte pas les engagements énoncés dans l'accord et ne signe pas « l'engagement officiel de participation » annexé à l'accord. **Un parti non-signataire peut devenir participant après la date de signature de l'Accord si 4/5 des parties représentées au sein de la Commission d'application en décident ainsi. Si un parti non-signataire est admis en qualité de parti participant conformément au présent protocole, il se voit accorder les mêmes droits pour participer aux institutions de transition et à la Commission d'application que les autres partis participants.** (Art. 14)
- Un corps législatif est créé composé d'une Assemblée nationale **et d'un Sénat.** (Art. 15)
- Composition de l'Assemblée nationale de transition : Parlementaires de 1993 (ou leurs successeurs, soit 81 sièges) ; trois représentants de chaque parti politique (sauf UPRONA, FRODEBU et CNDD déjà représentés, 48 sièges) ; **l'intégralité des membres de la société civile nommés par Pierre Buyoya en 1998 (28 sièges).** Total minimum : 157 sièges. **Le Sénat est composé de trente membres cooptés de l'ANT représentant les quinze provinces du pays à parité entre communautés ethniques, de même que des anciens chefs d'Etat et de trois personnes issues de la communauté Twa. Cette institution aux pouvoirs importants (cf. attribution énoncée dans les principes institutionnels de la future constitution ci-dessus) doit être mise en place par le Président de la République et le bureau de l'Assemblée nationale de transition.** (Art. 15.3)
- L'Assemblée nationale et le Sénat ont 18 mois pour adopter à la majorité des deux tiers une nouvelle Constitution, conformément aux principes énoncés dans le Protocole II. La nouvelle constitution doit être validée par la Cour Constitutionnelle puis adoptée par référendum. Si une nouvelle constitution n'est pas adoptée dans les 23 mois suivant le début de l'application de l'Accord, la Commission d'application peut solliciter des experts internationaux dont le texte, prenant compte des projets non-validés et des arrêts de la Cour Constitutionnelle, sera soumis au référendum. (Art. 15.4)

- Pendant la période de transition, l'Assemblée nationale ne peut présenter de motion de censure ni être dissoute. La majorité des 2/3 est requise pour l'adoption des lois. (Art. 15.9 et 15.10)
- Le président et le vice-président de l'Assemblée nationale de transition viennent de deux familles politiques différentes. Leur mandat prend fin dès l'élection du premier Président post-transition. Un gouvernement de transition et d'union nationale de 24 à 26 membres est nommé par le Président et vice-président de transition, après consultation avec les partis, et composé d'au moins la moitié et au plus trois cinquièmes de membres du G7. **Le gouvernement s'efforce de prendre des décisions par consensus.** (Art 15.12 à 15.16)
- Le gouvernement de transition crée, dans un délai de 30 jours à compter du début de la transition, une Commission créée par un juge, chargée d'enquêter d'urgence et de faire des recommandations sur les conditions de détention des prisonniers, la libération des détenus en situation préventive et la question des prisonniers politiques. **En attendant la création du gouvernement de transition, le gouvernement pré-transition peut également créer cette Commission en accord avec la Commission d'application.** (Art. 15.20)
- Dans les 30 jours suivant le début de la période de transition il est créé une Commission de l'Assemblée nationale de transition au sein de laquelle tous les partis sont représentés afin d'assurer le suivi des réformes de l'administration publique et de l'administration de la Justice organisée par le gouvernement de transition (recrutement, nomination, formation, révision des textes de loi). Les nominations du secteur judiciaire doivent être approuvées par l'Assemblée nationale à la majorité des 2/3.(Art.17)
- Durant le premier mois de transition, il est créé une Cour constitutionnelle de sept membres **nommés par le Président et confirmés par le Sénat à la majorité des 2/3.** (Art.17.7)
- Des élections aux niveaux communal et national sont tenues durant la période de transition, organisées par une Commission électorale nationale indépendante dont la nomination des membres est soumise à l'approbation des ¾ de l'Assemblée nationale. L'Assemblée nationale adopte dans les **12 mois** une loi électorale à la majorité des deux tiers. Les élections à l'Assemblée nationale se tiennent après les élections au niveau des communes et avant les élections présidentielles. L'Assemblée nationale compte 100 membres élus au suffrage universel direct et 18 à 21 membres supplémentaires peuvent être cooptés à titre exceptionnel au cas où un seul parti a remporté plus de 3/5 des sièges. Ces membres cooptés sont choisis en nombres égaux sur les listes des partis ayant atteint au moins 2 pour cent des suffrages. Pour les législatives, le système électoral est celui du scrutin de listes multiethniques bloquées à représentation proportionnelle. Les élections communales sont tenues dans les 18 mois qui suivent le début de la période de transition. Les collines sont administrées par des conseils de colline de cinq membres élus au suffrage universel direct et au scrutin uninominal majoritaire à un tour. Aucune des principales composantes ethniques n'est représentée à plus de 67 pour cent des administrateurs communaux qui sont élus au suffrage universel direct. (Art. 20).
- Les arrangements de transition, de même que le texte de l'Accord, ne peuvent être modifiés qu'avec l'assentiment des 9/10 des membres de l'Assemblée nationale de transition. (Art. 21)
- Par sa signature, l'Assemblée nationale convient dans un délai de quatre semaines : d'adopter le Protocole II en temps que loi suprême, sans le modifier ; d'abroger les dispositions de tout texte législatif faisant obstacle à son application ; d'adopter une loi accordant l'immunité provisoire contre toute poursuite pour crimes politiques commis avant la signature de l'accord (Art . 22.2).

Protocole III : paix et sécurité pour tous.

- Enonciation des principes nécessaires pour le rétablissement de la paix et de la sécurité (neutralité politique, compétence, intégrité morale, etc. des corps de défense et des forces armées, interdiction de l'usage de la force en politique et de formation des milices, etc.). (Art. 1.)
- Identification des causes, des origines, des manifestations, des responsabilités, des causes de la violence. (Art. 2-7).
- Enonciation des principes relatifs à la réorganisation des corps de défense et de sécurité (soumission à l'autorité du gouvernement et au contrôle du parlement ; transparence ; supervision par une Commission parlementaire (Art. 10-13).
- Mise en place par le gouvernement de transition d'un comité technique de réforme des forces de sécurité, composé de représentants des forces armées burundaises, des combattants des partis et mouvements politiques ainsi qu'un groupe de conseillers et d'instructeurs militaires extérieurs (Art. 14).
- Exclusion de principe des nouvelles forces de sécurité des coupables d'actes de génocide, de coup d'Etat, de violation de la Constitution et des Droits de l'homme et de crimes de guerre (Art. 14).
- Etablissement de la procédure de démobilisation (Art. 21).
- Définition et établissement des principes généraux du cessez-le-feu (cessation des hostilités, désengagement, désarmement, vérification et surveillance par une Commission du cessez-le-feu, etc.) (Art. 25-28).

- Implication d'une force internationale de maintien de la paix ayant pour mandat **de vérifier l'application de l'accord de cessez-le-feu et à fournir, selon les besoins, une assistance et un appui au processus d'application** (Art. 28.5).

Protocole IV : reconstruction et développement

- Etablissement des principes régissant le retour, la réinstallation et la réinsertion des réfugiés et des sinistrés (retour volontaire et sécurisé ; accueil organisé ; recouvrement des droits et récupération des biens ; équité dans la réinstallation et la réinsertion).
- Etablissement d'une Commission nationale de Réhabilitation des Sinistrés (CNRS) dont le mandat est d'organiser et de coordonner avec les organisations internationales et les pays d'asile le rapatriement, le retour, la réinsertion et la réinstallation des réfugiés et des sinistrés. La CNRS est composée de représentants du gouvernement de transition et des partis participants.
- Création d'une sous-Commission de la CNRS pour les questions relatives aux terres et chargée de faire respecter les principes suivants : le droit à la terre est garanti pour tous, hommes, femmes et enfants ; une indemnisation juste et équitable est versée en cas d'expropriation ou d'incapacité de récupération des biens/terres ; le règlement équitable, dans un esprit de réconciliation, des cas litigieux. Parallèlement, le code foncier est révisé, de même que la loi sur les successions et la politique de gestion/attribution des terres domaniales. Un cadastre des terres rurales doit être établi.
- Création d'un Fonds national pour les sinistrés (FNS) alimenté par le budget de l'Etat et les dons internationaux.
- Le gouvernement de transition entreprend la reconstruction matérielle du pays avec l'aide de la Communauté internationale et la reconstruction politique de la Nation (campagne de réconciliation, éducation civique, réforme du système judiciaire, promotion de l'Etat de droit, etc.).
- Avec l'aide de la Communauté internationale, le gouvernement entreprend un programme de développement économique et social à long terme ayant pour objectif de corriger les déséquilibres existants dans la répartition des ressources et d'engager le pays sur la voie d'une croissance durable et équitable. Une Cellule interministérielle pour la reconstruction et le développement est créée à cet effet. Elle établit un plan d'urgence pour la reconstruction dans les six semaines suivant la signature de l'accord.

Protocole V : Garanties pour l'application de l'accord

- Création d'une Commission de suivi de suivi, de contrôle, de supervision et de coordination de l'application de l'Accord. (Art. 3).
- Le mandat de la Commission de suivi de l'application (CSA) est de veiller au respect du calendrier, veiller à l'interprétation correcte de l'Accord ; concilier les points de vue ; arbitrer et trancher tout désaccord entre les signataires ; orienter et coordonner les activités de toutes les commissions et sous-commissions créées en application des différents protocoles ; aider le gouvernement de transition dans la mobilisation diplomatique des ressources financières, matérielles, techniques et humaines nécessaires ; **décider de l'admission de tous autres partis participants ; remplir toute autre fonction qui lui sera expressément dévolue au titre de l'Accord.**
- Composition et structure : **deux représentants des parties signataires ; un représentant du gouvernement ; six burundais désignés pour leur intégrité morale** ; des représentants de l'ONU, de l'OUA et de l'Initiative Régionale de paix sur le Burundi (IRPB). La CSA est présidée par le représentant de l'ONU qui agit en concertation avec le gouvernement de transition, l'OUA et l'IRPB. La CSA a son siège à Bujumbura et **dispose d'un conseil exécutif auquel elle peut déléguer tout pouvoir qu'elle juge approprié.** Un secrétariat aide au fonctionnement de la CSA et de son Conseil exécutif. La CSA entre en activité dès la nomination de son président. Ses décisions sont prises par les parties par consensus, ou, **à défaut, à la majorité des 4/5.**
- **Immédiatement après la signature de l'Accord, le gouvernement burundais demande à l'ONU d'envoyer une force internationale de maintien de la paix.**
- Le médiateur poursuit sa mission de garant moral, d'autorité de recours et d'agent de conciliation.



INTRODUCTION

Au lendemain de la signature de l'accord du 28 août 2000, le bilan du processus de paix d'Arusha pour la résolution du conflit burundais, est plus que mitigé. Le résultat concret de ce processus est certes la signature d'un texte solide, traçant les grandes lignes d'un renouveau politique urgent, mais la façon dont le texte a été signé (sous la pression de la région et accompagné de larges réserves) et l'importance des questions toujours en suspens (le cessez-le-feu et la transition) laissent à penser que la classe politique burundaise n'est toujours pas prête à des compromis politiques fondamentaux sur le partage des instruments du pouvoir et, en définitive, à mener le pays sur le chemin de la paix. De fait, depuis le 28 août 2000, le Burundi connaît un regain dramatique de violence, le processus de paix semble paralysé par le refus des principaux groupes rebelles d'y participer malgré les efforts de la médiation sud-africaine et, au quotidien, la vie des burundais à l'intérieur comme à l'extérieur du pays, n'a été en rien améliorée. Ces deux années et demie de pourparler auraient-ils donc été vains ?

Le bilan d'Arusha n'est pas totalement négatif. Quelles que soient les réserves émises par certaines parties, et malgré certaines craintes que l'on peut avoir sur le fonctionnement concret des institutions proposées, l'accord repose sur un texte de qualité, riche et fouillé, faisant en grande partie l'unanimité. Le document est certes incomplet en raison de l'absence des principaux groupes rebelles à la table des négociations, mais les trois protocoles achevés (I, II, IV) dressent un programme d'action clair et précis pour tenter d'amener le Burundi sur la voie de la réconciliation, de la démocratie et de la reconstruction.

De plus, il faut sans doute être réaliste quant aux résultats qu'il était possible d'escompter de ces négociations. En effet, l'évaluation de la portée politique du cycle de négociations d'Arusha peut être menée selon deux perspectives différentes. D'un côté, une approche normative, se référant aux termes de référence du processus d'Arusha, peut fonder son jugement sur la mise en place d'un nouveau partage du pouvoir, le cessez-le-feu, l'élaboration d'une nouvelle constitution, d'un programme de démocratisation, de rapatriement des réfugiés et de reconstruction du pays, en fonction d'un calendrier réaliste et précis, etc.

Etant donné la durée des négociations- plus de deux ans -, l'importance des moyens mis à la disposition du bureau de la facilitation par la communauté internationale- au total près de 15 millions de dollars américains²-, et l'urgence d'aboutir à une solution étant donnée la gravité des conséquences humanitaires du conflit- plus de 200 000

² Entretien ICG, ancien membre de l'équipe de la facilitation, Nairobi, 9/11/00.

morts, 800 000 déplacés et regroupés, 360 000 réfugiés³-, le cycle d'Arusha aurait dû s'achever sur un retour rapide à la paix au Burundi et sur un changement de régime et de type de gouvernance. Dans cette perspective normative, l'accord d'Arusha est un échec patent, et aucun accord n'aurait dû être signé le 28 août sans que ces deux résultats soient garantis.

D'un autre côté, une analyse plus réaliste montre que le cycle d'Arusha n'est qu'une étape du processus de paix. Il a commencé avec les consultations de Mwanza (Tanzanie) en mars-juin 1996 sous les auspices de Nyerere et ne se finira pas nécessairement à Arusha. Le cycle d'Arusha en fournit probablement le socle, étant donné l'étendue du travail effectué et les moyens engagés. Dès lors, l'évaluation de ce cycle doit porter autant sur la mesure du chemin parcouru, que sur la préparation de l'étape suivante des négociations. Cette évaluation peut se faire sur la base du texte d'accord et des attitudes nouvelles dont font preuve les parties au conflit.

La méthodologie retenue par l'ancien Facilitateur Julius Nyerere, à savoir des négociations inclusives quant aux partis politiques (17 au total, en plus du gouvernement et de l'Assemblée nationale), mais ne comprenant pas les principaux groupes rebelles⁴, et dans lesquelles la Facilitation a un rôle actif de proposition, ne pouvaient vraisemblablement pas résoudre toute l'équation du conflit burundais. Ainsi, même soutenue par « l'effet Mandela »⁵, la méthodologie adoptée à Arusha, qui a permis, un temps, de faire avancer les débats, n'a pu résoudre les questions clés du processus de paix⁶.

Ainsi, en admettant qu'Arusha ne représentait qu'une étape vers la conclusion des négociations, toute évaluation doit porter directement sur la crédibilité de la stratégie menée par le successeur de Julius Nyerere, l'ancien président sud-africain Nelson Mandela, pour les conclure effectivement. Clore Arusha le 28 août 2000, comme l'a voulu Nelson Mandela, ne pouvait être bénéfique que dans la mesure où un nouveau cadre était offert, permettant enfin d'engager un dialogue constructif avec les rebelles et d'aboutir à une suspension des hostilités. La signature devait représenter un moment stratégique du processus de paix et pas seulement un moment médiatique, à durée de vie limitée.

Or, depuis le 28 août, aucune initiative convaincante n'a semblé relayer, depuis l'Afrique du Sud, la dynamique qui avait été engagée en Tanzanie en juin 1998. Les efforts pour faire participer les rebelles à la négociation d'un cessez-le-feu sont

³ Cf. « Rapport de la Commission IV », *Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi*, Annexe IV, 19/08/00, pp. 112-115.

⁴ L'exclusion du PALIPEHUTU-FNL et du CNDD-FDD tient au fait que ces deux mouvements politico-militaires sont issus de scissions de deux partis déjà intégrés aux négociations de paix, le PALIPEHUTU d'Etienne Karatasi, et le CNDD de Léonard Nyangoma. Or, l'une des règles d'Arusha était que les mouvements sécessionnistes de partis existants ne pouvaient être considérés comme parties prenantes. Cette règle n'évita pas le morcellement des partis politiques mais les factions « intérieures », rivales du FRODEBU, du PRP ou de l'ABASA ne furent jamais accueillies à Arusha comme représentants légitimes de leur parti. Cf. ICG, « Burundi : les enjeux du débat. Partis politiques, liberté de la presse et prisonniers politiques », rapport Afrique centrale n° 23, 12/07/00.

⁵ Cf. ICG, « L'effet Mandela. Evaluation et perspectives du processus de paix burundais », Rapport Afrique centrale n°13, Bujumbura/Nairobi, 18 avril 2000.

⁶ Comme le soulignait à juste titre, le juge Mark Bomani lors de la clôture de la dernière session de la Commission V au début du mois d'août, les négociations d'Arusha avaient permis d'atteindre tout ce qui était possible dans le cadre établi et il fallait en finir : « tous les points ont été abordés d'une façon ou d'une autre, ils [les négociateurs] n'ont pas pu s'entendre sur certains points particuliers, mais ce n'est pas par ce qu'ils n'ont pas eu le temps de discuter mais tout simplement par ce qu'ils ne s'entendront pas sur ces points (...) Même si vous leur donnez un an, deux ans, ils ne s'entendront probablement pas ». Fondation Hirondelle, « L'accord de paix maintenu pour le 28 août prochain à Arusha », Arusha, 13 août 2000.

toujours vains et progressivement, l'espoir suscité par la signature d'un accord de paix en présence de plus d'une dizaine de chefs d'Etat est en train de retomber, laissant la place à une dangereuse incertitude et à la réactualisation de l'option militaire, cette fois au niveau régional⁷. Par ailleurs, Nelson Mandela commence également à montrer des signes d'impatience vis-à-vis des principaux groupes rebelles et agite déjà la menace des sanctions.

Trois mois après la signature de l'accord d'Arusha, ICG se propose d'évaluer dans ce rapport les perspectives offertes au processus de paix burundais, et de proposer des mesures concrètes permettant d'en faciliter la relance. Pour se faire, l'analyse se portera tout d'abord sur les résultats obtenus par la conclusion de l'accord, avant de se porter sur les initiatives qui ont suivi sa signature le 28 août 2000.

I. L'ACCORD D'ARUSHA : UN PROJET DE QUALITE HYPOTHEQUE PAR DES COMPROMIS DE DERNIERE MINUTE

Le texte de l'accord de paix représente sans aucun doute la première tentative dans l'histoire du pays de donner concrètement une solution réelle aux déchirements que connaît le Burundi depuis son indépendance. Organisés en cinq protocoles, cinq annexes et deux appendices, le document est ambitieux. Il prévoit notamment : 1) l'engagement des parties à mener les Burundais sur la voie de la réconciliation en établissant la vérité sur les origines et la nature de leur conflit, 2) la proposition d'un cadre institutionnel de transition permettant d'organiser les conditions d'un nouveau démocratisme à travers un partage équitable du pouvoir, 3) la fin des hostilités et l'établissement de garanties de sécurité pour tous les citoyens via notamment la réforme de l'armée, 4) les jalons d'une renaissance économique et sociale du pays et de sa stabilisation fondée sur le retour des réfugiés ayant fui depuis le début des années soixante-dix, et enfin 5) la formulation de garanties internationales assurant la crédibilité et l'application des résolutions prises à Arusha. Par ailleurs, au niveau institutionnel, l'approche est animée par le souci de garantir trois principes : 1) l'inclusion de toutes les parties au conflit, sans aucune exception, 2) la poursuite de la dynamique des négociations et donc de l'apprentissage du dialogue et du compromis 3) le rétablissement dans leurs droits des élus et des partis ayant participé au scrutin de 1993⁸.

Ce texte est au final le produit de deux séries de négociations : 26 mois de débat indirects entre dix-sept partis politiques, le gouvernement et l'Assemblée nationale, synthétisés et analysés par une facilitation sur qui reposait la responsabilité de proposer des compromis ; et une nuit de négociations directes entre les deux leaders burundais les plus importants, i.e. Pierre Buyoya, Président de la République, chef des forces armées, leader de l'UPRONA et représentant autoproclamé de la communauté tutsi⁹, et Jean Minani, Président du FRODEBU et leader du G7 (groupe des sept partis représentant prioritairement les intérêts hutu : FRODEBU, CNDD, PP, PL, RPB, PALIPEHUTU, FROLINA), son principal adversaire politique. Cette dernière nuit de négociation aboutit à des amendements très significatifs à la veille du 28 août 2000,

⁷ Entretien ICG, journaliste burundais, Bujumbura, 06/11/00. Cf. *Infra*

⁸ Cf. « Notes explicatives sur le Protocole II », *Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi*, miméo, 28/08/00.

⁹ A la surprise des chefs d'Etat de la région et au grand regret de beaucoup de leaders hutu de l'UPRONA, Pierre Buyoya s'est officiellement présenté comme l'unique leader représentatif des intérêts tutsi, le 20/07/00, lors de ses entretiens avec Nelson Mandela et les représentants de l'Initiative régionale sur le Burundi, cherchant à ré-établir sa crédibilité en temps que prétendant au leadership de transition et son autorité politique sur une communauté extrêmement divisée. Cf. entretien ICG, diplomate est-africain, Arusha, 20/07/00.

compromis de dernière minute exigés par Pierre Buyoya pour accepter de signer le lendemain.

A. Protocole I : compromis obtenu sur la question du génocide.

Le résultat le plus tangible du premier protocole est d'avoir obtenu la mise en place d'une Commission internationale d'enquête judiciaire (CIEJ) sur les crimes de guerre, crimes contre l'humanité et sur les actes de génocide commis dans le pays depuis l'indépendance ainsi qu'une Commission nationale vérité et réconciliation (CVR) sur les autres crimes politiques. Le conflit est de plus identifié, et à juste titre, comme « un conflit politique avec des dimensions ethniques extrêmement importantes », et non comme un conflit purement ethnique opposant deux communautés incapables de cohabiter. La responsabilité de la déstructuration de la société burundaise ayant provoqué ce conflit est largement attribuée au colonisateur belge, à ses manipulations des élites politiques et à son imposition d'une vision raciste de la société fondée sur des considérations morphologiques et sur le recours aux cartes d'identité ethniques¹⁰.

Le texte du protocole I a été largement accepté par l'ensemble des parties. Un consensus avait en effet pu être atteint sur la mise en place des deux commissions (enquête judiciaire internationale et vérité et réconciliation) et sur leurs fonctions, la promulgation d'une législation contre le génocide et la création d'un observatoire national pour la prévention et l'éradication du génocide. Deux divergences majeures étaient cependant restées sur le statut réservé au génocide en tant que tel, et la question de l'amnistie¹¹.

La première divergence entre les partis portait initialement sur la question de la reconnaissance, a priori, du génocide. Le G8 (groupe de huit partis défendant prioritairement les intérêts tutsi : PARENA, PRP, PSD, ABASA, Inkizo, RADDES, AV-Intwari, ANADDE), l'UPRONA et le gouvernement défendaient cette position alors que le G7 voulait attendre les conclusions de la CIEJ pour en décider. Finalement, le compromis a été une reconnaissance explicite du génocide en donnant toutefois le mandat de déterminer les responsabilités individuelles à la CIEJ.

Deuxième divergence, le G8 exigeait que le très controversé rapport S/1996/682 de l'ONU de 1996 soit utilisé comme fondement du travail de la CIEJ et que ses recommandations soient entérinées par la Commission. De son côté, le G7 rejetait le rapport de 1996 sur la base des réserves émises par ses rédacteurs quant à leurs propres conditions de travail, (ce rapport n'a jamais été entériné par le Conseil de sécurité) et demandait l'inclusion du rapport Whitaker de 1985, dénonçant le génocide orchestré contre les élites hutu en 1972. Outre la consécration des événements de 1993 considérés comme plus importants que ceux de 1972, la reconnaissance du rapport permettait notamment au G8 de faire disqualifier certains dirigeants de son principal adversaire, le FRODEBU, qui était au pouvoir en 1993-1994.

En définitive, le texte adopté représente un compromis relativement équilibré entre les positions des différentes parties et se trouve nettement amélioré. Le rapport de 1996 est explicitement mentionné comme outil de travail de la Commission internationale d'enquête judiciaire, mais sans que sa valeur soit établie a priori ou que ses

¹⁰ Louis Michel, 1^{er} vice-premier ministre et ministre des Affaires étrangères du Royaume de Belgique protesta auprès du facilitateur de l'inclusion de ses « accusations fondées sur aucune preuve » lors de sa visite à Arusha du 18 au 20 juillet 2000, et en demanda le retrait du protocole de la Commission I. Cette requête ne fut suivie fort heureusement d'aucun effet. Cf. conférence de presse du vice-premier ministre et ministre des Affaires étrangères Louis Michel, Arusha, 20/07/00.

¹¹ Résultats obtenus lors de la première réunion des « Key players » en octobre 1999 à Dar-es-Salaam. Entretien ICG, membre de l'équipe de la facilitation, Nairobi, 10/11/00.

recommandations fassent l'objet d'une mention spéciale. Ce rapport ne pourra donc être enterré mais il sera traité à part égale avec deux autres rapports internationaux de portée politique identique : le rapport Whitaker de 1985 et le rapport des ONG des Droits de l'homme de 1994 rejetant l'hypothèse de génocide contre les populations tutsi à la fin 1993.

La question de l'amnistie, introduite par Nelson Mandela en janvier 2000, restait contestée par les deux groupes, les uns y voyant l'impunité assurée pour les responsables des massacres de 1993, les autres, celle des vrais coupables de l'assassinat de Melchior Ndadaye ou des massacres de 1965, 1972 ou 1988¹². A ce titre, une modification importante a été introduite au niveau des compétences de la Commission vérité et réconciliation par rapport au projet d'accord. Celle-ci a perdu tout mandat judiciaire ou administratif et ne peut en aucun cas empiéter sur les compétences des institutions de transition, mais elle peut éventuellement faire les recommandations nécessaires à l'Assemblée nationale de transition pour le vote d'une loi d'amnistie des crimes autres que les actes de génocide, les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité.

En réalité, une partie des négociateurs et de ceux qui les soutiennent - les exécutants des massacres de 1972, les présumés putschistes, les organisateurs de villes mortes, les rebelles et les organisateurs des massacres de 1993 - a de bonnes raisons de s'inquiéter des poursuites judiciaires qu'aurait pu engager la Commission vérité et réconciliation et sera les premiers bénéficiaires de cette possibilité d'amnistie. Les signataires de l'accord ont ainsi préservé leurs intérêts. Mais pour garder le soutien de leur base politique respective, aucune des parties ne pouvait se permettre de prôner une amnistie immédiate et totale et devait plaider pour que tous les crimes de génocide, crimes de guerre et les crimes contre l'humanité soient inconditionnellement exclus de la loi d'amnistie. Le délicat débat entre la nécessité de satisfaire les exigences d'impunité des puissants et la préservation de l'idée de justice, réclamée par les victimes hutu et tutsi, a été tranché en partie en faveur des puissants, mais sous condition, sans que cela remette en cause le besoin de justice ou entérine celui d'impunité.

Enfin, le protocole I a largement pris en compte les recommandations de la Conférence des femmes du Burundi organisée à Arusha du 17 au 22 juillet 2000, en mentionnant spécifiquement tout au long du texte, les souffrances spécifiques subies par les femmes burundaises et l'urgente nécessité de mettre en place des politiques de promotion des droits de la femme, garantissant l'égalité d'accès à l'école, et mettant fin à la discrimination contre les femmes dans l'administration, la justice, la gestion des services publics et pour les concours de recrutement¹³.

B. Protocole II : Buyoya vainqueur aux points.

La définition d'un nouveau partage du pouvoir a été l'enjeu le plus disputé de la bataille des négociations. Pendant deux ans, la facilitation a tenté d'intégrer l'aspiration de la majorité à la représentation politique et les craintes de la minorité de perdre sa domination dans un système institutionnel équilibré. Toutefois, le rapport des forces proposé par la facilitation a été modifié par les négociations de dernière minute entre Pierre Buyoya et Jean Minani. En effet, et de manière inattendue, Pierre Buyoya a gagné les négociations, notamment par l'inclusion d'amendements prévoyant : un Sénat de transition aux pouvoirs renforcés, la pérennisation de la règle des 50/50 dans

¹² Cf. pour plus de détails ICG, « L'effet Mandela », op. cité, p. 4.

¹³ Cf. All party Burundi women's peace conference, « Proposal to engender the draft Arusha peace and reconciliation agreement for Burundi », 20/07/00.

les forces armées (parité hutu-tutsi), et la modification de la majorité requise pour le vote des lois organiques. Ces trois modifications de dernières minutes renforcent considérablement la représentation et la protection des intérêts tutsi au sein des futures institutions du pays.

Le deuxième protocole est structuré en deux parties : 1) l'organisation de la transition 2) les principes à inclure dans la future constitution au terme de la transition. En effet, pendant la transition, il est prévu l'élaboration d'un nouveau texte constitutionnel, la réforme des services de sécurité, de la justice et de l'administration territoriale, la réinstallation et la réhabilitation des réfugiés, la reconstruction du pays et l'organisation d'élections libres comme actes fondateurs du renouveau démocratique national.

Le premier projet du Protocole II a été remanié sept fois entre avril 1999 et avril 2000 et c'est le septième projet qui a servi de base à la dernière proposition de juillet 2000. Il se compose de la somme du texte non contesté et des propositions de la facilitation sollicitées par les partis pour trancher sur les 10 pour cent du texte ne pouvant faire l'objet d'un accord¹⁴. Un consensus avait été atteint à Arusha sur le programme de transition, les principes fondamentaux de la démocratie à venir, le caractère nécessairement national des partis politiques, mais des divergences subsistaient notamment sur la composition du sommet de l'exécutif (un/deux vice-président(s) ou un premier ministre), le choix d'un Sénat ou d'un Haut conseil d'Etat, le recours ou non au suffrage universel direct. Les propositions du bureau de la Commission II tentèrent d'apporter des garanties politiques à chacune des parties, en concédant une sur-représentation ethnique temporaire de la minorité tutsi, tout en faisant accepter le principe du suffrage universel à l'issue de la transition.

Cette correction temporaire, représentant déjà une concession importante pour les partis du G7, ne put cependant satisfaire le G8, exigeant en règle générale l'extension et le maintien « pour plusieurs décennies » de toutes les mesures visant à renforcer le pouvoir de la minorité au sein des institutions. La restauration du suffrage universel direct est en effet considérée par les partis du G8 et le gouvernement comme la consécration de la domination de la majorité et l'impossibilité pour les partis tutsi de gagner les élections, et donc d'espérer une alternance ethnique au pouvoir. La distribution paritaire des postes administratifs et politiques est de plus considérée par le G10 comme la seule protection pour la minorité contre une exclusion progressive et systématique de l'appareil d'Etat¹⁵.

L'essentiel des modifications apportées est en fait le fruit des négociations directes de dernière minute entre Pierre Buyoya et Jean Minani. La liste (incomplète) des amendements apportés au texte à cette occasion a été fièrement présentée dans un compte-rendu du Conseil des ministres du 30 août 2000¹⁶. Ces amendements constituent sans doute une victoire pour le gouvernement et représentent une véritable menace pour l'opérationalité des institutions de transition. Un certain nombre de garanties de leur bon fonctionnement ont en effet été levées, laissant craindre la possibilité d'une guérilla institutionnelle comparable à celle qu'a connue le pays pendant la « Convention de gouvernement » et un retour à la partitocratie, à moins que, bien sûr, le leadership de la transition soit confié à Pierre Buyoya...

¹⁴ « Notes explicatives sur le Protocole II », *Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi*, miméo, 28/08/00, pp. 159-160.

¹⁵ Cf. Communiqué de presse de l'UPRONA n° UPRONA/800/155/CAB/2000, 27/07/00.

¹⁶ Burundi-gouvernement, « Compte-rendu du Conseil des ministres du 30 août 2000 », communiqué n°34.

1. Principes constitutionnels de l'après-transition : les intérêts tutsi surprotégés.

L'augmentation des pouvoirs du Sénat, composé à 50 pour cent de représentants tutsi, sur toutes les nominations aux postes de la haute fonction publique, de la justice et de l'armée et sur la durée de l'institutionnalisation de la parité ethnique au sein des forces de défenses nationales est la victoire la plus significative de Pierre Buyoya sur les principes constitutionnels de l'après transition. Elle n'est de plus compensée par aucune concession majeure au profit du G7.

Le système électoral. Bien qu'il existait un consensus sur le principe des élections au suffrage universel entre les différents partis, une profonde divergence restait sur les modalités de leur organisation. Les partis à dominante hutu voulaient un suffrage universel direct, tandis que les partis à dominante tutsi souhaitaient un système électoral indirect, certains même sur la base de listes électorales ethniques¹⁷. L'enjeu politique des débats se portait ainsi sur la question de la correction du rapport de force démographique, se traduisant autrement par une écrasante victoire des candidats hutu à chaque scrutin, comme en 1993, et la disparition certaine de la possibilité d'alternance ethnique. La majorité des partis du G8 réclamaient des mesures garantissant la parité entre communautés ou une correction s'y approchant¹⁸, ce qui signifierait en effet qu'une voix tutsi aurait autant de poids qu'un peu moins de six voix hutu.

Au final, le système électoral proposé par la facilitation dans le projet d'accord a été maintenu. Il garantit à moyen terme environ 38 pour cent des sièges de l'Assemblée nationale à la communauté tutsi, soit un poids politique équivalent à près du triple de son poids démographique. Cette surreprésentation est par ailleurs encore renforcée pour le premier mandat de l'Assemblée nationale post-transition, grâce à la cooptation de 18 à 21 députés supplémentaires, augmentant encore la représentation des partis minoritaires. De même la facilitation concéda aux partis du G8 l'élection du premier président post-transition au suffrage indirect, l'élection présidentielle au suffrage universel n'intervenant que pour l'échéance électorale suivante soit 8 ans après le début de la transition¹⁹.

Les institutions : Malgré le tollé soulevé par les partis du G8 à la lecture du projet d'accord soumis en juillet, celui-ci était solidement équilibré et reprenait déjà beaucoup de leurs propositions, notamment :

- introduire un Sénat composé à parité de représentants hutu et tutsi, aux pouvoirs de contrôle étendus sur les nominations aux hautes fonctions de l'Etat ;

¹⁷ Cf. ICG, « L'effet Mandela », op. cité, p. 5.

¹⁸ L'UPRONA proposait ainsi une représentation à l'Assemblée nationale de 55 pour cent de Hutu, 40 pour cent de Tutsi et 5 pour cent de Twa ainsi que 40 pour cent pour les femmes. Cf. « Reconstruire la nation », op. cité.

¹⁹ Soit, pour le président du FRODEBU, huit ans de transition ! Entretien ICG, président du FRODEBU, Arusha, 18/07/00.

- avoir deux vice-présidents, venant chacun d'un groupe politique et ethnique différent ;

- attribuer un portefeuille ministériel à tout parti ayant obtenu 5 pour cent de voix lors du scrutin;

- requérir une très forte majorité qualifiée à l'Assemblée nationale et au Sénat pour le vote des amendements constitutionnels;

- conférer à la Cour constitutionnelle les pleins pouvoirs pour faire appliquer la constitution et en être le garant, même si elle doit à ce titre s'opposer au pouvoir législatif et exécutif ; etc.²⁰.

De plus, l'ultime phase de négociations menée par Pierre Buyoya a permis de renforcer cette représentation de façon déterminante, de la protéger et de la pérenniser sans que l'on puisse déterminer exactement son terme exact, une victoire pour le gouvernement et les partis du G8. En effet, le passage en revue de ces modifications l'illustre pleinement :

Le passage du vote qualifié des lois organiques de la majorité des 3/5 à la majorité des 2/3. Cette modification de dernière minute est importante car les lois organiques déterminent l'organisation de deux institutions considérées comme essentielles pour la protection de la minorité tutsi : les forces armées et la Cour suprême. Les arrangements électoraux prévus dans l'accord garantissent une représentation de la minorité de 38 pour cent à l'Assemblée nationale. Ce niveau de représentation pouvait forcer les négociations sur le vote des amendements constitutionnels (majorité des 2/3 requise) mais n'étaient pas suffisants pour contrôler la procédure de révision des lois organiques (vote à la majorité des 3/5 prévu initialement). Cependant, la cooptation de membres supplémentaires de la minorité - faisant passer leur pourcentage de représentation au-dessus des 40 pour cent - n'était prévue que pour le premier mandat de l'Assemblée nationale. La perte du droit de veto après huit ans fut bien entendu considérée comme intolérable par les partis du G8, et interprétée comme le signe évident de l'alliance entre la facilitation et les partis du G7²¹. Pour l'UPRONA en effet « les mécanismes d'équilibre doivent durer le temps de la résorption des divisions ethniques, des réflexes racistes et des tentations génocidaires. Ce temps doit s'apprécier en termes de décennies si toute la classe politique s'engage fermement à délivrer le pays de ce fléau »²². Le passage du vote qualifié des lois organiques de la majorité des 3/5 à la majorité des 2/3 à

²⁰ « Notes explicatives sur le Protocole II », art. cité, pp. 163-164.

²¹ Entretien ICG, président du PSD, Arusha, 19/07/00.

²² Communiqué de presse de l'UPRONA n° UPRONA/800/155/CAB/2000.

l'Assemblée nationale garantit ainsi une minorité de blocage au G8 contre toute révision de l'organisation des forces armées ou de la Cour suprême, pour une durée totalement indéterminée.

L'extension des pouvoirs du Sénat : l'introduction du Sénat a toujours été contestée par les partis du G7 comme inutile, antidémocratique et comme un obstacle à la souveraineté du mandat populaire²³. Le Sénat est en effet une institution représentant les intérêts des communautés ethniques et des régions destinées à contrôler les activités de l'Assemblée nationale ou du Président, élus au suffrage universel. Or, les compétences dévolues au Sénat dans l'accord final en font sans aucun doute le nouveau bastion de la défense des intérêts de la minorité. Outre son rôle de contrôle de la gestion de l'Etat et sa contribution au travail législatif, les modifications obtenues par Pierre Buyoya confèrent au Sénat un pouvoir de contrôle sur l'intégralité des nominations aux positions de la haute fonction publique, des institutions judiciaires et des forces de sécurité. Aucun juge, aucun gouverneur, aucun militaire ne pourra être nommé sans que sa carrière, ses relations politiques supposées ou ses compétences ne soient jugées et approuvées par le Sénat.

Concrètement, ce renforcement des pouvoirs du Sénat signifie que Pierre Buyoya a donné aux représentants des partis du G8, mais surtout à l'UPRONA, seul parti d'envergure nationale, les moyens de garantir le maintien d'un quota non-officiel de leurs proches au sein des instances de direction des institutions. Ainsi, si le chef de l'Etat a concédé que ne soit pas inscrit noir sur blanc dans le texte de l'accord l'institutionnalisation de quotas ethniques pour la distribution des postes de la fonction publique, refusée catégoriquement par Jean Minani²⁴, il a en fait garanti l'existence des mécanismes politiques permettant d'y parvenir, au moins dans la haute fonction publique. De même, le fait que le Sénat décide de la durée du partage 50/50 hutu/tutsi des forces armées, initialement fixée pour dix ans, est une forte garantie de sa pérennisation *ad vitam eternam*. Toute modification dans la composition et l'organisation des forces de défense nationale est ainsi sujette à un double verrou : le bon vouloir du Sénat et l'amendement difficile des lois organiques²⁵.

Le succès incontestable de Pierre Buyoya dans ses ultimes négociations avec Jean Minani pour renforcer, protéger et pérenniser la surreprésentation politique de la minorité tutsi au sein des institutions de transition, n'est pas en soi une menace politique pour le processus de paix. On peut supposer que Jean Minani a accepté ces concessions sur la base des garanties de Nelson Mandela quant au rejet de la

²³ Entretien ICG, représentant du FRODEBU, Arusha 21/07/00. Pour le CNDD également, « le Sénat est pensé pour satisfaire aux revendications de l'oligarchie politico-militaire tutsi. En plus, on lui confère des pouvoirs qui devraient revenir à l'Assemblée. Le Sénat va constituer un grand blocage à l'Assemblée », entretien avec Léonard Nyangoma, Burundi-Bureau, dossier d'analyse n°71, 25/07/00.

²⁴ Entretien ICG, membre de l'équipe de la facilitation, Nairobi, 30/10/00.

²⁵ Les modifications sur la composition du Conseil supérieur de la magistrature sont en fait dûes à des problèmes de traduction et les articles s'y référant ont été corrigés directement par le président de la Commission II, de sorte à ne laisser aucun doute sur le fait que des parlementaires ne pourraient juger les magistrats même s'ils interviennent dans la procédure de nomination du Conseil. Entretien ICG, membre de l'équipe de la facilitation, Nairobi, 13/11/00.

candidature de Pierre Buyoya pour le leadership de la transition et par crainte de voir le chef de l'Etat refuser de signer. En montrant un esprit de conciliation et en agissant dans l'intérêt du processus de paix, Jean Minani est sorti moralement grandi des négociations, même s'il en a été politiquement affaibli. Il a probablement sauvé la signature et sauvé Mandela d'une humiliation internationale.

LE FRODEBU a accepté des amendements pour obtenir la signature du chef de l'Etat. Cependant, ceux-ci renforcent également le risque pour la transition de sombrer dans une situation de type « Convention de gouvernement » où le chef de l'Etat ne peut rien décider et le gouvernement - devenus otages des partis politiques minoritaires au prétexte du respect de la règle du consensus - ne peut rien gouverner. Cette situation pourrait renouveler rapidement les frustrations et le mécontentement d'un exécutif ne pouvant jouir de la plénitude de ses pouvoirs, aussi limités soient-ils, et susciter la multiplication des conflits au sein des institutions, paralysant le processus décisionnel.

2. Organisation de la transition : des risques de blocages institutionnels évidents sans un président tutsi

La durée de la transition. La plupart des mesures mises en place pour l'organisation de la transition étaient déjà contenues dans le projet d'accord et faisaient l'objet d'un consensus relatif entre les parties, mise à part sans doute la durée de trente mois de la transition, jugée trop courte pour le G8 et trop longue pour le G7. Cependant, vers la fin du mois d'août, l'idée d'une transition relativement courte était admise (30 mois), précédée d'une période d'intérim de trois à six mois. Le renvoi à la transition d'un certain nombre de questions toujours en suspens proposé par le G7 était de même accepté par le G8 (report de l'écriture de la loi sur les partis politiques pour autant par exemple qu'ils s'engagent par écrit à lutter contre le génocide et la discrimination ethnique et à renoncer à la violence).

Le Sénat. Etant donné l'irréductibilité des discordances entre les partis sur certains points importants de la transition, le bureau de la Commission II s'était trouvé devant l'obligation de trancher les débats. Un parlement bicaméral n'avait ainsi pas été retenu dans le projet d'accord, au profit d'une Assemblée nationale et d'un Conseil national d'Etat. Ce dernier étant composé d'anciens présidents et d'autres sages et disposant d'un rôle consultatif pour la gestion des institutions de même que d'une capacité de médiation et de conciliation en cas de conflit au sein du gouvernement ou entre l'exécutif et d'autres institutions. Dans l'accord final, le Conseil national d'Etat n'existe plus et il est remplacé par un Sénat aux pouvoirs similaires voire supérieurs à celui décrit par les principes post-transition, puisque ce dernier doit également approuver les nominations au sein de la cour constitutionnelle à la majorité des 2/3.

L'Assemblée nationale. La composition de l'Assemblée nationale de transition prévoyait de satisfaire trois principes : être le reflet de l'ordre politique de 1993 ; inclure toutes les parties présentes aux négociations ; et favoriser de véritables échanges lors des discussions par la nécessité du compromis, aucun groupe ne

devant disposer en ce sens de plus de deux tiers des sièges²⁶. A cette fin, le projet de juillet ne prévoyait d'inclure, en supplément des parlementaires de 1993 et de trois représentants par partis, que la moitié des membres de la société civile nommés par Pierre Buyoya en Septembre 1998. Cependant, en raison des protestations de ce dernier groupe et prenant en compte l'inconnue de la participation rebelle qui renforcerait la représentation hutu, le bureau a accepté d'inclure l'ensemble des membres nommés en 1998²⁷, aboutissant ainsi à un total de 157 membres, hors rebelles.

Le référendum. Enfin, autre sujet de débat, le principe de l'adoption de la nouvelle constitution par référendum s'est finalement imposé, le parlement en grande partie nommé n'ayant pas la légitimité de le faire.

Le gouvernement. Il sera composé de 24 à 26 membres proposés par les partis politiques et choisis par le chef de l'Etat en consultation avec le vice-président. Le gouvernement de transition prendra ses décisions par consensus. La facilitation a cependant refusé de donner au G8 la parité de la représentation au sein du gouvernement de transition, composé au moins de la moitié et au plus des 3/5 de membres du G7. Ce gouvernement est en fait une mini-Commission d'Arusha, mais sans possibilité de recours à aucune médiation en cas de conflit, ni de mécanisme institutionnel clair prévu pour résoudre ce conflit. Un tel mécanisme existait dans le projet initial. A défaut de consensus, les décisions au sein du gouvernement de transition pouvaient être prises à la majorité 2/3. Cette précaution a disparu. De fait, en cas de conflit ou de désaccord profond au sein du gouvernement l'intégralité du processus de décision de l'exécutif est paralysé et ne dispose d'aucun recours institutionnalisé pour sortir de la crise, si ce n'est éventuellement le travail de médiation toujours possible du président de la Commission de suivi et d'application de l'accord. Un scénario catastrophe de renouvellement de la convention de gouvernement, de prise d'otage du gouvernement par le plus insignifiant des partis et d'échec total de la transition est ainsi clairement tracé, ouvrant la porte à toutes les éventualités de recours à la violence ou au pouvoir militaire.

L'admission tardive des rebelles. Enfin, toute disposition posant un problème politique ou technique majeur pour la grande majorité des négociateurs, pouvait éventuellement être corrigée par un vote à 90 pour cent de l'Assemblée nationale de transition. Ces dispositions se manifestent notamment par le maintien d'une porte ouverte aux rebelles. En effet, lorsqu'il est devenu clair que les rebelles ne seraient pas signataires de l'accord le 28 août 2000, il a été admis de leur donner la possibilité de rejoindre les institutions de transition plus tard, sous réserve de l'accord des 4/5 des partis participants.

La Commission d'enquête sur la situation des prisonniers.

Au regard des amendements obtenus par Pierre Buyoya, Jean Minani a obtenu une concession comparativement mineure : la possibilité de régler rapidement la question des prisonniers politiques. Importante sur le fond, tant pour les milliers de détenus en situation préventive placés injustement en détention que pour l'affirmation du leadership politique de Jean Minani sur les populations hutu en général, cette concession accordée par Pierre Buyoya sans véritable garantie, pèse cependant d'un poids bien léger face à la possibilité d'un échec dramatique d'une transition destinée à rétablir la démocratie dans le pays.

²⁶ « Notes explicatives sur le Protocole II », art. cité, p. 175.

²⁷ Entretien ICG, membre de l'équipe de la facilitation, 30/10/00.

En établissant la règle du consensus comme méthode de prise de décision au sein du gouvernement de transition, Pierre Buyoya a garanti la nécessité de confier la direction de la transition à un homme politique tutsi, seul à même d'inspirer confiance aux partis du G10 et de laisser le gouvernement travailler en paix.

C. Protocole III : la fin du monopole tutsi de la violence légitime?

Du fait de l'absence des principaux groupes rebelles à la table des négociations, le texte final du protocole III n'inclut aucun des grands compromis attendus sur la question de la réforme de l'armée ou de la démobilisation.

Le protocole III devait en principe traiter de la réforme des corps de défense et de sécurité (dimension, composition de l'armée, démobilisation, recrutement et avenir des rebelles), de la cessation des hostilités et du cessez-le-feu permanent. En l'absence des rebelles, les parties se sont accordées sur les principes qui gouvernent les forces armées : neutralité politique et non-discrimination dans le recrutement, ainsi que sur les missions respectives de l'armée, de la police et des services secrets. Les parties ne sont parvenues à aucun accord sur la question de la dimension des forces armées ni sur celle du principe d'organisation des futures forces de défense nationale : intégration, prônée par le gouvernement, ou fusion prônée par le G7. Sur la question de la composition, la Facilitation a fait accepter que les Forces de Défense Nationale (FDN) aient comme base des membres de l'actuelle force de défense et des membres des groupes politiques armés et que les membres des actuelles Forces de Défense Nationale reconnus coupables d'actes de génocide, de violations de la Constitution et des Droits de l'homme ainsi que les crimes de guerre soient exclus de la nouvelle FDN.

La règle des 50/50 hutu/tutsi obtenue par Nelson Mandela est une grande concession du G7 qui voulait une représentation proportionnelle au poids démographique des deux communautés ethniques. De plus, la réforme devra tenir compte des militaires hutu déjà incorporés et opérationnels depuis des années sur le terrain. Autant de positions indisponibles pour les forces rebelles. Cependant, elle entérine en définitive la fin du monopole de la violence légitime pour la communauté tutsi. En obtenant une représentation d'au moins 50 pour cent de Hutu au sein des nouvelles FDN, le FRODEBU a garanti un minimum de sécurité pour tout président issu de ses rangs, et écarté la possibilité d'un coup d'Etat, « l'épée de Damoclès » qui a pendu au-dessus de la tête de tous les présidents hutu depuis 1993 (Ndadaye assassiné, Ntaryamira assassiné, Ntibantuganya renversé).

Sur la question de la cessation des hostilités, du cessez-le-feu permanent, de la démobilisation des groupes armés, et du recours à une force internationale de maintien de la paix, la facilitation a tout simplement décidé d'annuler les propositions contenues dans son chapitre III²⁸.

D. Protocole IV : une nouvelle redistribution des richesses.

²⁸ Entretien ICG, membre de l'équipe de la facilitation, 30/10/00.

Le protocole IV traite de trois chapitres : la réhabilitation et la réinstallation des réfugiés et des sinistrés intérieurs ; la reconstruction ; le développement économique et social. Ses résultats faisaient déjà l'objet d'un consensus général lors de la présentation du projet d'accord de juillet et ont été présentés en grande partie dans un rapport général du bureau de cette Commission situé en annexe de l'accord en supplément du protocole lui-même²⁹. Le Protocole IV traite en fait d'une nouvelle répartition des richesses du pays, et notamment de l'aide internationale au bénéfice des principales victimes de la guerre et de l'exclusion. La tâche est colossale. Malgré la liste impressionnante des mesures concrètes prévues pour y faire face et le travail détaillé de la Commission pour les soutenir, le chemin de la reconstruction est sans aucun doute semé d'embûches. Mais à ce stade du processus de paix, il bénéficie d'un consensus dont il faudrait tirer profit le plus rapidement possible. Toutefois, il faut souligner qu'une partie substantielle de ses dispositions est conditionnée à l'établissement d'un cessez-le-feu permanent.

E. Protocole V : l'Intervention de la communauté internationale toujours contestée.

Les garanties de l'application de l'accord reposent essentiellement sur deux institutions : La Commission de suivi et la force internationale de maintien de la paix prévue sur le principe dans le protocole n°3.

La Commission de suivi de l'application de l'accord (CSAA). Le texte du 28 août comporte des avancées significatives sur le mode de fonctionnement de la Commission de suivi de l'application, fruit du travail de dernière minute de la facilitation. En effet, si, suite à la demande du gouvernement, ses compétences ont été sensiblement réduites - de sorte à ce qu'elle n'empiète pas sur les pouvoirs de l'exécutif de transition³⁰ - l'extension éventuelle de ses prérogatives reste possible. De plus, celle-ci dispose d'un conseil exécutif restreint dont le rôle sera d'impulser le rythme et la dynamique nécessaires à l'application. Un mécanisme de prise de décision à la majorité des 4/5 permettra de résoudre les éventuels blocages dus aux querelles entre partis politiques. Ce Conseil exécutif devait comprendre les Nations unies, l'OUA, l'Union européenne, et un représentant de la région. Mais la région ne s'étant pas entendue sur un représentant unique, il devrait y avoir des représentants de tous les pays de la région.

La composition de la Commission reste jusqu'à aujourd'hui un enjeu et n'est pas encore définitive. Initialement, tous les partis devaient être représentés au sein de la CSAA. Le changement de sa composition par Jean Minani et Pierre Buyoya est cependant significatif de l'état d'esprit des deux leaders. En les remplaçant par six « sages », la nouvelle formulation réduit la participation des petits partis à néant. De fait, en cas d'entente sur le leadership de la transition, ni Pierre Buyoya ni Jean Minani ne voulait être gêné par les « minor players » pour l'application de l'accord³¹. Mais les petits partis ont par la suite protesté et repris leur place.

La question est de savoir comment une telle Commission, avec une trentaine de membres, pourra efficacement forcer l'application de l'accord. La reproduction de la structure d'Arusha en version réduite risque d'amener les mêmes problèmes que la formule de négociation à dix-neuf : chaque étape de l'application risque d'être renégociée.

²⁹ Cf. « Rapport de la Commission IV », *Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi*, Annexe IV, 19/08/00

³⁰ Entretien ICG, membre de l'équipe de la facilitation, Nairobi, 13/11/00

³¹ Entretien ICG, membre de l'équipe de la facilitation, Nairobi, 13/11/00.

La force internationale de maintien de la paix. Une incertitude majeure pèse cependant sur la deuxième institution réclamée haut et fort par le G7 : la force internationale de maintien de la paix. Les partis du G8 s'étaient en effet toujours refusés à négocier sur ce sujet. L'idée même du recours à une force internationale de maintien de la paix était rejetée car elle revenait à abandonner la souveraineté nationale à des mains étrangères³². Le G8 ne consent qu'à l'intervention d'une mission internationale d'observation de l'application du cessez-le-feu « à l'image de celle de l'OUA qui a travaillé au Burundi au lendemain de la crise »³³, ne disposant d'aucun rôle direct entre les belligérants. Le principe de l'implication d'une force internationale de maintien de la paix a cependant été maintenu par la facilitation, même si son mandat précis reste à déterminer au cours des négociations sur le cessez-le-feu. Cette question est cruciale. Elle avait en partie justifié le coup d'Etat de Pierre Buyoya contre Sylvestre Ntibantuganya en 1996. Or, la force multinationale ne pourra être envoyée qu'à la demande de l'actuel gouvernement. Cette condition, présentée comme nécessaire d'un point de vue de procédure, donne en fait à Pierre Buyoya une ultime garantie sur le sort personnel qu'on lui réserve et une marge de manœuvre considérable pour obtenir en fait ce qu'il réclame depuis plusieurs mois malgré l'opposition véhémente de la majorité des partis politiques toutes familles confondues : la direction de la transition. On peut ainsi espérer une solution politique négociée en la matière, dans la mesure où le chef de l'Etat aurait déjà promis d'accepter le principe du déploiement d'une force internationale de maintien de la paix si on lui confiait le leadership de la transition³⁴.

F. Bilan

Au terme de cette lecture du texte de « l'accord d'Arusha sur la paix et la réconciliation au Burundi », plusieurs conclusions s'imposent :

Une lourde hypothèque politique pèse sur le protocole II et suscite l'inquiétude pour le fonctionnement des institutions de transition. Que son équilibre général penche désormais un peu plus en faveur de la protection de la minorité tutsi, peut-être déploré par les uns, et apprécié par les autres, mais ne peut faire l'objet d'un jugement de valeur extérieur. Tel est le résultat des négociations directes entre les parties. Soit. L'inquiétude au regard du processus de paix peut venir surtout de l'annulation des modalités institutionnelles de résolution des conflits au sein même des institutions de transition. Cette hypothèse signifie en effet que pour avoir une chance de parvenir à fonctionner, le rapport de force inégal existant au sein du gouvernement de transition entre les représentants du G7 et du G8 doit être compensé politiquement par le choix du président de la transition. Concrètement, le résultat politique de l'arrangement institutionnel de transition est que si le président de transition n'est pas Tutsi, l'exécutif de transition court le risque d'un blocage évident au moindre désaccord surgissant entre les parties, et notamment dans les premiers trois mois de l'application de l'accord, au cours desquels vont se décider la redistribution de tous les postes de la haute fonction publique, du système judiciaire et des forces armées.

Les amendements obtenus par Pierre Buyoya en dernière minute garantissent en fait un maintien partiel du *statu quo* tout au long de la période de transition. Est-ce pour autant une garantie pour le chef de l'Etat de garder son poste ? Rien n'est en fait assuré, car comme l'illustrent les déclarations et la réorganisation des alliances politiques dans la période précédant la signature de l'accord et le jour même de la

³² Entretiens ICG, nombreux représentants du G8, 18-21/07/00.

³³ Cf. UPRONA, « Reconstruire la nation », *op. cit.*, p. 16.

³⁴ Entretien ICG, diplomate belge, 20/07/00.

cérémonie, ce dernier compte presque autant de détracteurs au sein du G8 que parmi le G7, sans compter la réticence légitime du Facilitateur, Nelson Mandela.

II. L'EFFET MANDELA REVISITE : UNE SIGNATURE PAR DEFAULT ET AUX FORCEPS

A. Médiation ou pression?

Suite à la disparition de Julius Nyerere, l'arrivée de Nelson Mandela à la tête de la facilitation avait insufflé une nouvelle dynamique au processus de paix, laissant espérer sa conclusion rapide³⁵. Après 10 mois de négociations facilités par Mandela, on peut conclure à des différences de méthodologie avec celle utilisée par Nyerere mais aussi à des similarités.

La plus grande différence est l'utilisation de la stratégie d'exposition publique des obstacles au processus par Mandela et de la pression internationale constante pour faire accepter les concessions aux parties burundaises. Mandaté par les chefs d'Etat de la région pour faire entrer les rebelles dans les négociations, Nelson Mandela posa d'entrée de jeu les termes du débat : un changement de régime est nécessaire et la minorité tutsi doit accepter de perdre le pouvoir au bénéfice de la majorité hutu. Lors de ses deux visites à Bujumbura, il imposa de même une pression constante sur la personne de Pierre Buyoya afin de l'inciter à faire des concessions sur les conditions posées par les rebelles pour leur participation aux négociations : le démantèlement des camps de regroupement et la libération des prisonniers politiques³⁶. Vis-à-vis des partis politiques, l'ancien président sud-africain adopta également le ton de la fermeté et de la responsabilité, les engageant à respecter la parole qu'ils lui avaient donnée sur la poursuite du processus³⁷.

Cette stratégie de pression et de fermeté, engagée à un rythme tellement soutenu que l'équipe de la facilitation eut elle-même le plus grand mal à suivre, permit de faire avancer de plusieurs pas le processus de paix, sans pour autant permettre la participation directe des principaux groupes rebelles aux négociations. De même, aucun des grands compromis politiques n'ont été obtenus dans les dernières séries de négociations du mois d'août. Dès lors, les partis étaient-ils prêts à signer ? Fallait-il absolument maintenir la date du 28 août alors que la question fondamentale de l'après Arusha, de la poursuite des négociations sur le cessez-le-feu et sur le leadership de la transition n'étaient pas réglées ?

³⁵ Cf. ICG, « L'effet Mandela », *op. cit.*

³⁶ Cf. ICG, « Burundi : les enjeux du débat : partis politiques, liberté de la presse et prisonniers politiques », Rapport Afrique centrale n°14, 12 juillet 2000.

³⁷ Nelson Mandela avait ainsi rappelé leurs engagements aux partis politiques burundais le 27 juillet 2000 : « You will recall that on 28 March 2000 I had a confidential discussion with you during which we unreservedly accepted the plan proposed by the facilitation team. The plan was in three phases:

-Firstly, there would be draft compromise proposals on every important issue to be resolved. The draft proposals would then be circulated among the parties for three weeks for their study and recommendations.

-Secondly, the Parties would then submit their comments and recommendations to the facilitation team for consideration and action. Some of these recommendations might be accepted on merit and others rejected.

-Thirdly the final proposals by the Facilitation team would then be accepted by all parties without further comment.

This was a solemn agreement, which was accepted by each party, both in the confidential meeting with the Facilitator, and in the presence of donors, diplomats and other high profile guests at the plenary session.", lettre de Nelson Mandela aux leaders de partis politiques burundais, mimeo, 27/07/00.

La méthodologie utilisée par Mandela a les mêmes défauts que celle de Nyerere. D'abord, elle est restée extrêmement personnalisée et ne s'est pas professionnalisée. Mandela n'a pas recruté d'équipe de professionnels de la médiation ni véritablement utilisé l'expertise sud-africaine en résolution des conflits. Le processus est resté dans les mains des mêmes acteurs, le cadre est resté le même et le processus n'a pas pris de vie autonome - loin des feux médiatiques - et durable. Les parties au conflit, par conséquent, n'y voient pas plus d'intérêt que d'être une scène de théâtre sur laquelle ils sont forcés de passer pour garder ou conquérir le pouvoir.

Ensuite, l'impatience dont le médiateur, soutenu par la communauté internationale, a fait preuve montre un certain manque de considération pour la profondeur des blessures des Burundais. La dette de sang est énorme chez les Hutu et les Tutsi et on ne peut s'attendre à ce que ce conflit soit résolu en deux ans et demi de négociations publiques. Le manque de disponibilité de l'ancien président sud-africain et le peu de capacité d'écoute qu'il a affichée depuis sa prise en charge du dossier burundais semble indiquer une sous-estimation dramatique de cette triste réalité. Nelson Mandela s'est souvent montré inflexible, obstiné et rétif à tout conseil ou toute influence extérieure pour sa gestion du processus de paix, faisant probablement confiance à son expérience de gestion du dossier minorité/majorité sud-africain.

La stratégie de pression a souvent heurté la fierté des parties au conflit. Toutefois, elles ont toutes sagement décidé de ne pas heurter le Facilitateur de front et ont investi plus d'efforts à inventer des stratégies de résistance qu'à participer au processus de paix. Quand par exemple, à la veille de la signature, Nelson Mandela a menacé trois fois de démissionner, tous les burundais ont compris le risque de ne pas signer le 28 août. Bien qu'ils aient mis en scène leur résistance à la signature d'un accord incomplet, faisant ainsi passer le message de leur insatisfaction, ils se sont tous accordés pour donner à Mandela la signature et laisser passer la tempête du 28 août. Au final, que pèse la pression internationale face à des parties ayant connu l'horreur des « actes de génocide », et dont la peur les incite à raisonner régulièrement en terme de vie et de mort?

Aujourd'hui la stratégie de pression publique change de cible. Elle va se porter sur les rebelles pour l'obtention d'un cessez-le-feu. Mais si recourir aux pressions est certes indispensable dans tout processus de paix, celles-ci sont-elles efficaces en dernier recours ? Ne va-t-on pas encore une fois pêcher par la volonté de forcer une solution sans avoir mis les fondations nécessaires aux processus de paix ? Et que va-t-il rester à mettre sur la table en cas d'échecs répétés de cette tactique ?

B. L'Absence de compromis sur la transition.

1. L'échec des dernières semaines de consultations

Suite à la présentation du projet d'accord le 17 juillet, les partis disposaient de trois semaines pour l'analyser et fournir à la facilitation leurs derniers commentaires. L'équipe de la facilitation pourrait ensuite amender le texte sur tous les points rencontrant le consensus des parties et proposer des solutions de

compromis indiscutables sur chacune des questions toujours en suspens. Nelson Mandela avait également annoncé aux partis une semaine avant la présentation du projet d'accord que la date du 28 août était retenue pour la signature, en présence d'une cinquantaine de chefs d'Etat africains et occidentaux.

Dans les jours qui suivirent la distribution de ce projet à Arusha, les déclarations et contre-déclarations des partis se succédèrent, tantôt se félicitant de la qualité du projet, tantôt le condamnant en bloc. Dès sa présentation, le G8 et le gouvernement s'y opposèrent, considérant en effet que le texte reflétait les positions du groupe hutu aidé par la facilitation tanzanienne, perçue depuis le début de ces discussions de paix comme partielle et partie prenante au conflit. Mais le médiateur était aussitôt reparti sur ces injonctions : « *les propositions ou contre-propositions des délégués sur le projet de l'accord ne seront acceptées à ce stade que si elles font l'objet d'un consensus* »³⁸. De son côté, jouant sur l'urgence du médiateur pour l'obtention rapide d'une signature, le G7 se proclamait satisfait du contenu de ce projet d'accord, considérant aussi que la question de la transition ne pouvait pas tenir en otage l'aboutissement de tout ce processus.

Pour désamorcer la crise naissante, des négociations furent proposées du 31 juillet au 5 août par la facilitation aux quatre principaux leaders des groupes politiques (Jean Minani pour le FRODEBU, Léonard Nyangoma pour le CNDD, Jean-Baptiste Bagaza pour le PARENA et Libère Bararunyeretse pour le Chef de l'Etat / le gouvernement / l'UPRONA) afin de faire avancer efficacement les négociations et de résoudre les litiges exprimés tout au long de la semaine. Les petits partis protestèrent violemment contre cette exclusion et la facilitation accepta d'inclure deux représentants supplémentaires du G7 et du G8 dans ces négociations. Mais le gouvernement annula sa participation et la rencontre ne put avoir lieu³⁹. En préparation aux négociations sur le leadership de la transition, le gouvernement s'était décidé à hausser le ton, et à affirmer son leadership sur les partis du G8.

Il ne restait donc officiellement que l'ultime session de la Commission V du 7 au 12 août à Arusha pour régler les litiges existant sur le projet d'accord. L'agenda de la réunion prévoyait par ailleurs de déterminer qui dirigerait la transition. La question du cessez-le-feu devait être réglée lors de négociations parallèles en Afrique du Sud entre le gouvernement et les rebelles. Cependant aucune des deux réunions n'aboutit à des résultats concrets. En l'absence de progrès sur ses préconditions aux négociations, la délégation du CNDD-FDD refusa de rencontrer directement le gouvernement et le FNL ne consentit même pas à faire le déplacement⁴⁰.

Les débats de la session d'août à Arusha se perdirent en fait en arguties procédurières. Au terme de cette ultime réunion, les partis n'étaient même pas parvenus à se mettre d'accord sur la liste de leurs désaccords, ni à résoudre la question de la procédure de désignation du leader de la transition. En effet, craignant de voir leur candidat mis en minorité, le gouvernement et l'UPRONA ont continué à refuser le recours au vote sur ce sujet; les autres partis, cherchant précisément à mettre Buyoya en minorité, n'avaient aucune raison d'accepter une autre solution⁴¹. Au terme de cette session, le seul résultat tangible obtenu était

³⁸ Conférence de presse de Nelson Mandela, Arusha, 20/07/00.

³⁹ Entretien ICG avec un membre de la facilitation, 25/07/00 et Dossier d'analyse n°71, Burundi Bureau, 25/07/00.

⁴⁰ Brève n° 694, Burundi Bureau, 12/08/00.

⁴¹ Brève n°697, Burundi Bureau, 15/08/2000

le remodelage des positions des partis. La montée de la tension et l'approche de la date prévue pour la signature favorisa l'émergence d'une opposition binaire au sein des partis, similaire à l'opposition hutu/tutsi. L'UPRONA et le PARENA rejoignirent ainsi officiellement le G8, pour former le G10. Finalement, pour tenter de débloquer la situation, les représentants des principaux partis, Jean Minani (FRODEBU), Léonard Nyangoma (CNDD), Jean-Baptiste Bagaza (PARENA) et Pierre Buyoya (UPRONA) furent invités à se rendre en Afrique du Sud tandis que deux journées de séances plénières étaient également annoncées pour la veille et l'avant-veille de la signature⁴².

La clôture officielle du travail en Commission sur un tel échec a néanmoins représenté un tournant psychologique important pour les partis⁴³. A deux semaines de la date prévue pour la signature, les représentants des petits partis se sont rendus compte que le processus de paix leur échappait des mains, que le rideau était tombé sur la scène médiatique qui leur avait offert une existence politique internationale depuis deux ans, sans que leur avenir soit garanti. Au contraire, les consultations entre les « belligérants clefs » en Afrique du Sud ont renforcé cette crainte⁴⁴.

L'annonce par le CNDD Nyangoma de son soutien à Pierre Buyoya pour le leadership de la transition⁴⁵ ne fit que renforcer la suspicion des petits partis du G10. Le chef de l'Etat, représentant de l'élite tutsi de Bururi, devint suspect d'avoir passé un accord politique avec les leaders hutu de Bururi pour protéger les intérêts de cette région et maintenir le *statu quo*. La présence de Léonard Nyangoma en Afrique du Sud et la confirmation des déplacements de Jean-Bosco Ndayigenkurukiye et de Cossan Kabura, tous les trois originaires de Bururi n'étaient pas propices à susciter la confiance. De fait, Jean-Baptiste Bagaza, concurrent de Pierre Buyoya pour le leadership de Bururi, quitta brutalement Johannesburg à peine trois jours après le début des consultations et répandit la rumeur à Bujumbura en annonçant que le chef de l'Etat était en train de vendre les intérêts des Tutsi aux Hutu, et que l'association tant honnie « du putschiste et des génocidaires » était en train de se réaliser⁴⁶. Parallèlement, craignant de se retrouver en minorité face à l'association Nyangoma-Buyoya, le président du FRODEBU préférera finalement négocier directement avec Pierre Buyoya. A nouveau, le processus de paix était victime des calculs des hommes politiques burundais dont certains menaçaient par ailleurs d'enflammer Bujumbura.

L'évolution des alliances et du positionnement des acteurs burundais au cours du mois d'août éclaire largement le scénario en préparation pour le jour de la signature le 28 août 2000. Les partis tutsi ne cherchent que leur survie et sont finalement prêts à entretenir la violence et le chaos si leurs intérêts ne sont pas satisfaits. Du côté du G7, la rivalité entre Jean Minani et Léonard Nyangoma pour le leadership hutu est telle, que les deux hommes préfèrent ne pas s'entendre sur le leadership de la transition plutôt que de favoriser l'un ou l'autre.

2. Une signature obtenue aux forceps

La cérémonie de signature du 28 août 2000 à Arusha eut lieu après deux jours de consultations intenses aboutissant à des modifications majeures du contenu de

⁴² Fondation Hironnelle, « La médiation déplore qu'un consensus n'ait pas été atteint », 13/08/00.

⁴³ Entretien ICG, membre de l'équipe de la facilitation, Nairobi, 30/10/00.

⁴⁴ Entretien ICG, membre de l'équipe de la facilitation, Nairobi, 20/08/00.

⁴⁵ Cette annonce a été emprunte de confusion car elle fut suivie de démentis et d'une clarification officielle de Léonard Nyangoma à cet effet. Néanmoins, pour tous les Burundais, Nyangoma avait choisi Buyoya.

⁴⁶ Entretien ICG, représentant du G10, Bujumbura, 22/08/00.

l'accord. Les négociations s'achevèrent vers 15h le lundi 28 août, plus de quatre heures après l'heure prévue pour la signature, qui ne put être obtenue que dans la soirée. De fait, beaucoup n'avaient pas eu le temps de lire les modifications apportées au projet avant qu'il leur soit soumis, et tous les partis du G10 n'acceptèrent d'apposer leur signature sur le document qu'assortie d'importantes réserves, malgré les efforts du Président de la Commission II qui dût finalement lire les derniers amendements aux partis en séance plénière, n'ayant pu les inclure à temps dans le texte lui-même⁴⁷. Deux partis, le PRP et l'AV-Intwari, signèrent le lendemain, et le PSD s'y prêta quelques jours plus tard à Dar es Salam. Le RADDES, le PIT et l'ANADDE, qui avaient exigé un délai de lecture attentive du texte et la consultation de leurs bases respectives tout en posant la condition du cessez-le-feu, le firent en ajoutant eux-aussi des réserves, au cours du sommet des chefs d'Etat de la région, à Nairobi, le 20 septembre 2000.

Les pressions pour la signature avaient commencé dès le samedi 26 août, au cours des préparatifs de la cérémonie. Nelson Mandela dialogua avec les partis du G10 six heures durant⁴⁸. La présence des différents chefs d'Etat de la région et celle du chef de l'Etat américain Bill Clinton renforça cette pression alors que Nelson Mandela menaçait par trois fois de quitter le processus si le G10 et le gouvernement ne signaient pas. Les partis du G10 tentèrent alors d'esquiver la signature de l'accord en soumettant le dimanche 27 un texte de compromis afin, officiellement, d'éviter « l'humiliation au médiateur »⁴⁹. Le G7 s'y opposa catégoriquement.

En réalité, moins que le contenu de l'accord, ce sont les divergences entre le médiateur et le président burundais sur l'issue de la transition, et l'absence totale de confiance entre l'UPRONA et les autres partis du G10 qui faillit compromettre les acquis de ces 26 mois de négociations de paix. La direction de la transition et celle de la période intérimaire avaient en effet été mises sur la table de négociation par l'ancien président sud-africain dès l'arrivée des délégations à Arusha. Celui-ci proposait que la période suivant la signature soit scindée en deux, laissant entendre que l'intérim pouvait être dirigé par Pierre Buyoya mais en aucun cas la transition⁵⁰. Face à un Mandela intraitable, convaincu que la transition devait être dirigée par une personnalité incarnant le changement et venant de préférence du G7, Pierre Buyoya avait posé trois conditions nécessaires à sa signature et à son retrait volontaire après la période d'intérim⁵¹:

- Que ce soit un successeur tutsi, approuvé par lui-même, seul habilité à négocier avec la rébellion les garanties de la minorité et la conduite des différentes réformes préconisées.
- Qu'il obtienne des garanties pour son avenir et celui de ses proches.
- Qu'on lui assure l'impunité de ses collaborateurs.

Or, la dernière condition était inacceptable pour le FRODEBU. L'impunité de Pierre Buyoya pouvait se négocier mais pas celle des commanditaires de l'assassinat du Président Ndadaye. Par ailleurs, les partis du G10 soupçonnaient à nouveau que la rencontre Buyoya-Minani s'était faite à leurs dépens alors qu'ils n'avaient aucune garantie sur le sort qu'allait leur réserver la transition et qu'ils craignaient de signer un texte pour eux politiquement suicidaire⁵².

⁴⁷ Entretien ICG, membre de l'équipe de la facilitation, Nairobi, 13/11/00.

⁴⁸ Entretien ICG, membre de l'équipe de la facilitation, Nairobi, 06/11/00.

⁴⁹ Brève n°270, Burundi bureau, 28/08/00.

⁵⁰ Brève n° 719, Burundi bureau, 27/08/00.

⁵¹ Entretien ICG, diplomate est-africain, Arusha, 27/08/00.

⁵² Entretien ICG, diplomate est-africain, Arusha, 27/08/00.

Les pressions et les différentes interventions du Rwanda, de l'Ouganda et de l'Afrique du Sud tendirent ainsi à rassurer les représentants de la minorité tutsi et à expliquer au gouvernement et au G10 que les conséquences d'une non-signature serait l'identification des Tutsi comme responsables de l'échec, suivie d'une condamnation unanime de la communauté internationale. Cette situation ferait le jeu du G7 et de la Tanzanie, dont les intentions revanchardes pouvaient être redoutées après les élections⁵³. Une signature impliquerait au contraire tout le monde, retirant au G7 l'essentiel de son crédit politique et forçant la communauté internationale à prendre ses responsabilités vis-à-vis du pays. Pour Kigali, il n'y avait aucune raison pour les partis du G10 de ne pas signer ce texte. La question de la qualité de l'accord se poserait tout compte fait au moment de l'application, pour laquelle tout pouvait être éventuellement renégocié⁵⁴. Une signature n'engageait pas nécessairement à une application immédiate, et ne fermait pas la porte aux aménagements. Les Tutsi n'avaient rien à perdre à signer. L'obtention de la signature devint un enjeu tant pour le Burundi que pour ses voisins, et la confirmation internationale de l'existence d'un leadership régional sur les grands lacs, pouvant le cas échéant mettre de l'ordre dans le chaos burundais.

Au final, tous les partis du G10 assortirent leur paraphe de réserves ramenant l'accord au niveau du projet de juillet, et contestant les acquis des négociations Buyoya-Minani du 27/28 août. La stratégie des réserves traduisait un message clair : les négociations ne sont pas finies. Premièrement, l'UPRONA et le gouvernement, malgré les concessions importantes obtenues de Jean Minani, ne disposaient toujours pas de garanties sur le leadership de la transition. Il fallait ainsi à tout prix conserver un moyen de pression sur cette question pour la suite des négociations. Pour les autres partis du G10, l'expression d'une position maximaliste leur permettait ainsi de rester en selle et de négocier en position de force leur implication dans la transition, tout en ayant l'opportunité d'obtenir des garanties supplémentaires pour la minorité tutsi. Deuxièmement, il fallait absolument éloigner les projecteurs du gouvernement et les mettre sur les rebelles et sur le Facilitateur pour le forcer à respecter son engagement de conclure un cessez-le-feu.

A l'image des partis, le comportement des représentants de la communauté internationale fut loin d'être exemplaire à la veille de la signature. Pour ces derniers, la date du 28 août fixée arbitrairement par Nelson Mandela était inappropriée⁵⁵, les Burundais n'étant pas prêts à accepter les compromis nécessaires pour conclure les négociations. Pour justifiée quelle soit, il était particulièrement inopportun d'exprimer à ce moment précis une telle position dans les couloirs des négociations et de donner ainsi une marge de manœuvre supplémentaire à Pierre Buyoya et au G10, face à Nelson Mandela et la région⁵⁶. A l'autre extrême, dans le camp africain de la facilitation et de ses alliés, toute contestation de la stratégie menée par Nelson Mandela était interprétée comme favorable au *statu quo* et soupçonnée de fondements néocolonialistes⁵⁷.

⁵³ Avertissement particulier du président Museveni aux parties du G10. Entretien ICG, représentant des partis du G10, Arusha, 28/08/00 et membre de l'équipe de la facilitation, Arusha, 19/07/00.

⁵⁴ Entretien ICG, responsable politique rwandais, Kigali, 20/10/00.

⁵⁵ Entretien ICG avec des diplomates occidentaux, Arusha, 20/07/00 et 28/08/00

⁵⁶ L'envoyé spécial de l'Union Européenne déclara ainsi à la presse le 24 août : « I hope that the peace process will not stop on Monday », et la Maison blanche enterra les efforts de Nelson Mandela en déclarant officiellement qu'elle « jugeait improbable la signature d'un accord de paix sur le Burundi le 28 août ». Cf. AFP, 24/08/00

⁵⁷ Entretien ICG avec des diplomates africains, Nairobi, 25/07/00

Il ne pouvait donc y avoir de « happy end » le 28 août à Arusha. Toutefois, l'ensemble des acteurs des négociations étaient heureux de conclure ce cycle de négociations médiatisées et coûteuses. Les tanzaniens en particulier étaient contents de passer le relais, et la visite de Bill Clinton chez eux en période électorale, fut une conclusion médiatique grandiose qu'ils n'espéraient pas. Nelson Mandela ne pouvait leur offrir mieux comme passage final de témoin.

3. La session de septembre : clôture ?

La dernière session plénière du 25-28 septembre, conçue comme la conclusion et la sortie officielle d'Arusha, s'est heurtée à plusieurs tentatives du gouvernement Buyoya et d'une partie du G10 de l'annuler, l'éviter ou sinon la reporter à plus tard et ailleurs. Du côté gouvernemental, on semblait indiquer en effet qu'elle était organisée à l'insu et en l'absence du médiateur et qu'il n'y avait pas eu de consultations en ce qui concernait les points inscrits à son ordre du jour : notamment les discussions sur l'exécutif et l'Assemblée nationale de transition, sous-entendu, le partage du pouvoir⁵⁸. Ainsi, chaque fois qu'il est question de traiter de la question de la transition ou de son leadership, l'inquiétude du Gouvernement de voir Pierre Buyoya ne pas l'obtenir, ou la crainte de l'échec de ses multiples tentatives de rallier les uns et les autres, l'incite à repousser l'échéance ou à bloquer tout progrès (cf. infra).

Plusieurs initiatives ont été ainsi entreprises par le gouvernement et ses alliés du moment (RADDES, PIT, INKINZO, PSD et l'UPRONA) visant le sabotage ou l'annulation de la session du 25 septembre. Il y a eu des visites en Afrique du Sud du président Buyoya avec une délégation de l'UPRONA, du RADDES et de l'INKINZO, officiellement pour aller remercier la médiation sud-africaine, mais en fait dans le but de faire du lobbying pour l'annulation de la dite session. Le gouvernement et le G10 sont en effet convaincus que le vice-président Jacob Zuma a des dispositions favorables à leur égard et croyait pouvoir trouver à Pretoria une oreille attentive à leurs doléances⁵⁹.

Au moment où ils se sont rendus compte que la session était incontournable, le gouvernement, avec l'aide d'une partie du G10, a tenté d'empêcher les délégués de se rendre à Arusha, par des multiples obstructions à l'aéroport et lors des procédures d'immigration, mais sans succès. Une fois à Arusha, pendant la séance d'ouverture le lundi 25, Léonard Nyangoma a surpris tout le monde par la lecture d'une déclaration signée par six formations du G7 (moins le FRODEBU) annonçant les amendements-réserves à rediscuter, tout en dénonçant les négociations entre Pierre Buyoya et Jean Minani du 27/28 août. Il ajouta que la facilitation devait tenir compte de ses réserves au même titre que celles du gouvernement et du G10. Cette déclaration révélait au grand jour l'alliance Gouvernement - CNDD, et visait à accroître la pression sur Minani, les autres partis du G7, le PP, le RPB, le PL, le PALIPEHUTU et le FROLINA, s'étant ligués à ce moment contre les concessions de dernière minute faites à Pierre Buyoya.

Enfin, la session s'est clôturée par la cérémonie de la signature de l'engagement de l'application de l'accord, au cours de laquelle le gouvernement, l'UPRONA, le CNDD et le PARENA ont refusé de signer, considérant que cette étape était prématurée avant la négociation des réserves. Toute partie qui ne signe pas cet engagement s'exclut d'office des futures consultations ou réunions ayant trait à

⁵⁸ Entretien ICG avec un membre de l'UPRONA, Arusha, 25/09/00.

⁵⁹ Entretien ICG avec un leader du G10, Nairobi, 11/09/00.

l'application de l'accord. Mais aucune consultation ne peut en fait se tenir sans le gouvernement ou l'UPRONA. L'application se trouve donc belle et bien paralysée par cette non-signature tout comme par la non-adoption de l'accord par l'Assemblée nationale⁶⁰.

De fait, le but de la manœuvre était d'obtenir le report des discussions concernant la transition. En effet, le Juge Bomani a expliqué dans son mot de clôture qu'il n'y avait plus de budget pour une autre session de négociation. Il n'y a de budget que pour trois volets : la visite de Nelson Mandela dans les camps des réfugiés ; la visite de Nelson Mandela au Burundi et un sommet des chefs d'Etat de la région pour l'instauration d'un cessez-le-feu. Le seul forum de négociations des réserves restant est donc la CSAA, à laquelle quatre des plus importantes composantes se refusent à siéger. Cette politique de la chaise vide illustre en fait le renouvellement des tactiques pour l'obtention du leadership de transition et les tactiques des uns et des autres pour parvenir à leurs fins.

4. La comédie des partis politiques

Au niveau du G10, deux courants au sein des partis tutsi se sont affrontés depuis deux ans : ceux de l'intérieur, qui se retrouvent dans la Convergence Nationale pour la Paix et la Réconciliation (CNPR) pro-gouvernementale contre ceux de l'extérieur, le PARENA et l'ABASA qui avec le FRODEBU ont créé l'Alliance Nationale pour le Changement (ANAC), Mathias Hitimana du PRP, faisant bande à part. Ce groupe des 10 garde sa ligne d'alliance et reste soudé pour la défense des intérêts de la minorité menacée de génocide. Un réalignement d'alliances est cependant aujourd'hui en cours. L'enjeu de la transition a cristallisé les positions et culmine par la fragmentation actuelle de ce groupe en trois courants : « G2 » pro-Buyoya (UPRONA aile-Rukingama et PSD), « G2 » anti-Buyoya (PARENA et ABASA) et « G6 » anti-Bururi (Inkinzo, RADDES, PIT, PRP, ANADDE, et AV-Intwari).

G2 pro-Buyoya. L'UPRONA et le PSD sont les deux piliers de la base du président Buyoya. C'est sous la houlette de l'UPRONA, seule ou avec l'appui du reste du G10, que les initiatives entreprises bloquent ou accélèrent la dynamique du processus. La stratégie de ce parti est motivée par le fait que la question de la transition n'a pas encore été réglée. Son candidat officiel est l'actuel président Pierre Buyoya. Dans le camp du gouvernement la position est tranchée et non négociable : « un pouvoir ne négocie pas son départ ».

Le régime a toujours cherché à mobiliser la communauté tutsi et ses éléments les plus radicaux derrière lui. La surveillance exercée contre les groupes radicaux des Tutsi anti-Arusha avait baissé ainsi d'intensité dans la période précédant la signature. Il s'agit de récupérer les suffrages des groupes tels PA Amasekanya, l'UPRONA de Charles Mukasi et la nébuleuse auto-baptisée société civile⁶¹. En plus des conférences publiques, il leur était donné l'accès aux outils médiatiques publics.

G2 anti-Buyoya. Le seul objectif de ce groupe composé par le PARENA de Jean-Baptiste Bagaza et l'ABASA de l'ambassadeur Térance Nsanze est de faire partir Pierre Buyoya. En accord là-dessus avec le G7, ils ont créé une alliance pour le changement avec le FRODEBU, l'ANAC sensée incarner la possibilité de la

⁶⁰ Entretien ICG avec un parlementaire burundais, Nairobi, 06/11/00.

⁶¹ Le groupe dit « de l'accord-Cadre » composé par : UPRONA et JRR aile Mukasi, AC Génocide, PA-Amasekanya, Coalition contre la dictature, UFB, etc.

cohabitation politique hutu-tutsi. Cette alliance tactique n'a néanmoins pas résisté quand le G7 a requis son soutien pour son candidat au leadership de la transition, Domitien Ndayizeye. Ce G2 héraut de la radicalité tutsi, n'est en fait pas prêt d'accepter que la présidence de la république revienne à un Hutu; il avait déjà eu du mal à expliquer à sa base son alliance avec le FRODEBU au sein de l'ANAC⁶². Pour des raisons de prestige et de rivalités régionales, ce groupe vient de s'opposer aux avances des partis G6 pour le soutien de leur candidat Epitace Bayaganakandi. Bien entendu ses deux leaders, Jean-Baptiste Bagaza et Térance Nsanze sont tous les deux candidats au leadership de la transition et originaires de Bururi⁶³.

G6 anti-Bururi : la dernière ligne de front. Le G10 est devenu G6 suite à une divergence sur les candidats de la transition entre le régime de Bujumbura et les partis tutsi du G10. L'enjeu de l'empoignade est une lutte pour le pouvoir qui oppose les Tutsi de Bururi contre les Tutsi des autres régions du pays, notamment du centre et du « grand nord ».

Le G6 a annoncé l'ancien ministre de l'intérieur (96-98) Epitace Bayaganakandi comme candidat pour la transition⁶⁴. Ce candidat originaire du centre du pays, Mwaro, en éternelle concurrence avec Bururi, a unanimement reçu le soutien des chefs des six partis : Inkinzò, RADDES, AV-Intwari, ANADDE, PIT et PRP. Ils avancent ce candidat qui a le suffrage tant des Tutsi qui veulent le changement du système de Bururi, que de ceux qui veulent se débarrasser ou, à défaut, restreindre le pouvoir hégémonique de la masse hutu.

Cette alliance, estimait-on au niveau du groupe tutsi, barrait la route aux manœuvres du régime pour obtenir la direction de la transition. Le principal grief contre le régime de Buyoya était d'abord son souci de faire des alliances compromettantes pour se maintenir au pouvoir avec « les génocidaires » hutu. La majorité de ces responsables sont en effet des anciens organisateurs de troubles dans la ville de Bujumbura. Nostalgiques de cette période (1994-1996) au cours de laquelle ils faisaient et défaisaient les régimes, ce groupe de partis tutsi considère que le régime de Buyoya est un sérieux obstacle dans la guerre qu'ils essayent de mener depuis 1993 contre les partis hutu. Au cours de sa récente tournée d'explication à Kigali et à Kampala, la délégation du G6 a développé les raisons de son rejet du candidat Buyoya⁶⁵ :

- Il ne garantit pas les intérêts des Tutsi.
- Il est prêt à toutes les compromissions pour garder le pouvoir avec son système.
- Il n'a pas jugé les putschistes et les génocidaires.
- Il ne veut pas terminer la guerre, ce qui entrave la stratégie sécuritaire de la région.

Cette position idéologique n'empêche pas le candidat Epitace Bayaganakandi de mener des tractations avec le FRODEBU pour obtenir un soutien à sa candidature. Le FRODEBU est très réticent à l'idée d'un Bayaganakandi président de transition, et lui propose en retour le poste de vice-président. Le FRODEBU craint en effet une alliance avec des criminels présumés, organisateurs des villes mortes, qui par ce repositionnement voudraient garantir leur impunité au sein d'un gouvernement

⁶² Entretien ICG avec un membre du PARENA, Arusha, 26/09/00.

⁶³ Le président Bagaza a opposé une fin de non recevoir à une délégation du G6 venue à Kampala négocier son soutien. Cf. entretien ICG, membre du G6, Nairobi, 08/11/00.

⁶⁴ Communiqué du G6 du 28/10/2000

⁶⁵ Entretien ICG avec un diplomate est-africain, Nairobi, 08/11/00.

de transition⁶⁶. Parallèlement, les groupes extrémistes tutsi ont négocié leur ralliement au soutien de la candidature d'Épitace Bayaganakandi, même si elles se sont toujours farouchement opposées aux négociations d'Arusha et ont déjà déclaré leur rejet de l'accord.

FRODEBU : la fragmentation. Dès le déclenchement de la course à la transition, le repositionnement constaté chez les formations politiques tutsi a également été observé chez les partis hutu. L'alliance tactique des partis hutu au sein du G7 dans laquelle le FRODEBU était proéminent n'a pas résisté aux débats sur le partage du pouvoir. La direction du G7 et sa capacité à négocier seul les intérêts hutu ont été publiquement remises en cause par Léonard Nyangoma lors de la réunion d'Arusha le 25 septembre, et Jean Minani n'apparaît plus comme le leader incontesté du bloc hutu.

Le leadership actuel du FRODEBU n'a jamais été aussi contesté, et la perspective du congrès du parti prévu pour le 6 décembre prochain a ravivé les divisions régionalistes. Ce congrès s'annonce comme un congrès de tous les dangers pour l'expatrié de Dar-es-Salaam, où Augustin Nzajibwami et Léonard Nyangoma, principaux prétendants à la succession, pourront légitimement contester son leadership politique.

Une bonne partie du FRODEBU s'est officieusement désolidarisée de son chef à la vue des concessions qu'il a faites à Buyoya le 27 et 28 août. Trois hypothèses peuvent expliquer ces concessions : 1) Il avait absolument besoin de cette signature pour se positionner comme le héros des négociations et conforter sa position au congrès du FRODEBU le 6 décembre vis à vis de Nyangoma et Nzajibwami, mais aussi vis-à-vis des FDD et des FNL, sur lesquels il cherche à avoir une influence. 2) Voyant qu'il était possible que Buyoya ne signe pas, il a voulu "sauver Mandela" en faisant les concessions nécessaires à la signature. En retour il attendait que Mandela le félicite et lui accorde un soutien public. 3) Il était prêt à toutes les concessions ayant obtenu des garanties que Buyoya ne dirigerait pas la transition, succès qu'il pourrait mettre à son crédit.

Avant même la signature, différents courants avaient émergé autour de la question de la transition. La désignation de Domitien Ndayizeye comme candidat pour la transition était contestée par la plupart des partis du G7. Domitien Ndayizeye bénéficie, au sein du parti FRODEBU de Jean Minani dont il était jusque récemment secrétaire permanent, du soutien de ceux qui composent « l'école rwandaise » du FRODEBU. Elle est composée par les anciens réfugiés hutu burundais ayant fui le Burundi pour le Rwanda après les massacres de 1972. Ceux-ci ont été les principaux fondateurs du FRODEBU, dont feu le président Melchior Ndadaye faisait partie. Ce groupe, majoritairement du Centre du pays, a de sérieuses divergences avec les membres hutu et tutsi du FRODEBU originaires de la province de Bururi.

Parmi les pro-Bururi au FRODEBU, on retrouve ceux qui contestent le leadership de Jean Minani et qui se sont déjà regroupés au sein de l'aile dissidente du FRODEBU dirigée par Augustin Nzajibwami, un Hutu de Bururi, frère de Jean-Bosco Ndayikengurukiye et cousin de Léonard Nyangoma. Un autre courant pro-Bururi commence à émerger au sein même du FRODEBU-Minani. On y retrouve : Fidèle Habonimana et Gaspard Sindayigaya, un Tutsi et un Hutu originaires du sud, qui veulent arracher le parti des mains des leaders exilés ou de l'école

⁶⁶ Entretien téléphonique ICG avec un membre du FRODEBU aile-Minani à Bujumbura le 6/11/2000

rwandaise, tout en évitant qu'il ne retombe dans le giron de Nzajibwami ou de Nyangoma avec la bénédiction du pouvoir.

Pour éviter l'hémorragie des cadres de Bururi, Minani a décidé de mettre Charles Karikurubu un Hutu originaire de Bururi à la place de Domitien Ndayizeye au poste de secrétaire-général permanent. Cette nomination permet à Jean Minani de récupérer la base hutu de Bururi et de bloquer une alliance entre Augustin Nzajibwami et Léonard Nyangoma. Mais devant une telle fragmentation et le risque réel de perdre la transition, le FRODEBU démocratique « Ndadayiste » envisage également l'option d'une insurrection armée, lui permettant de redorer un blason politique passablement terni. Sept ans d'échecs successifs : la démocratie confisquée, la convention bafouée, le partenariat trahi et bientôt Arusha étouffé, commencent également à faire changer d'avis les tenants de la lutte politique par les moyens pacifiques⁶⁷.

Une autre branche du FRODEBU est représentée par ceux qui craignent de faire les frais du changement et qui restent tentés d'une alliance avec Pierre Buyoya en lui vendant leur soutien : il s'agit de l'actuel premier vice-président Frédéric Bavumgayumvira, de Pierre Barusasiyekoko, chef du groupe FRODEBU à l'Assemblée nationale et de Léonce Ngendakumana, son président⁶⁸.

CNDD : la tentation de Rome. Le CNDD de Nyangoma n'a jamais caché sa volonté de disputer le leadership au FRODEBU. Co-fondateur du parti FRODEBU, Léonard Nyangoma avait décidé de partir en exil en 1994 et de lancer une lutte armée, refusant de partager le pouvoir avec l'opposition tutsi vaincue aux élections de juin 1993, alors que son parti avait de plus refusé de le nommer successeur de Melchior Ndadaye. Depuis cette époque, l'envie de récupérer le FRODEBU ne l'a jamais abandonné. Tenté par une alliance avec le gouvernement Buyoya, avec qui il a déjà négocié un accord en 1997 à Rome, il veut se venger de l'actuel leadership du FRODEBU, compromis successivement par la Convention de gouvernement, le Partenariat et les concessions de dernière minute intervenues entre Jean Minani et le président Buyoya, à la veille de la signature.

La dynamique de Sant'Egidio est réapparue en mai 2000 au cours de rencontres secrètes, à Rome, puis en Sicile, entre les représentants du gouvernement et de l'armée et les délégations du CNDD. Les deux parties avaient de vrais problèmes pour imposer leur leadership au sein de leurs groupes respectifs : G10 « Tutsi » et G7 « hutu ». En cas d'échec de compromis acceptable pour Pierre Buyoya sur la question du leadership de la transition, l'option italienne du processus de paix pourrait être ainsi ressuscitée. De plus, appelant à des discussions directes avec le pouvoir de Bujumbura, Jean-Bosco Ndayikengurukiye a aussi remis sur la table les conclusions contenues dans les mêmes accords de Rome, auxquels il avait également participé⁶⁹.

C. Pas de cessez-le-feu

1. Une surenchère de violence à l'approche de la signature

A l'approche de la date de la signature et suite à l'ouverture de la course au leadership de transition, les dernières semaines du mois d'août ont en effet été marquées par un brusque regain de tension dans la capitale burundaise et la

⁶⁷ Entretien ICG avec un député du FRODEBU aile-Minani en marge du sommet de Nairobi le 20/09/2000.

⁶⁸ Entretien ICG avec un député du FRODEBU, 06/11/00.

⁶⁹ Déclaration du CNDD à la veille du sommet de Nairobi le 17/09/2000.

relance d'hostilités sérieuses entre le CNDD-FDD et l'armée burundaise. L'événement traumatique déclenchant cette crispation fut l'assassinat par les rebelles du CNDD-FDD d'un groupe d'une trentaine d'élèves de l'Institut Supérieur des Cadres Militaires (ISCAM), revenant d'un match de handball à Bururi. Cette tuerie provoqua de vives réactions dans la communauté tutsi dont les représentants les plus radicaux ne tardèrent pas à exprimer la colère et leur absence totale de confiance en Pierre Buyoya pour garantir leur sécurité et défendre leurs intérêts. Le syndicat des travailleurs des postes et télécommunications exigeait ainsi la démission du gouvernement dès le 11 août⁷⁰.

L'assassinat des jeunes de l'ISCAM fit également craindre une vague de répression aveugle de l'armée burundaise similaire aux opérations de Bugendana de juillet 1996, qui en réaction à une attaque de la rébellion, avait massacré entre 200 et 300 personnes de cette commune⁷¹. A la fin du mois d'août, le Colonel Cyrille Ndayirukiye, Ministre de la défense reconnaissait ainsi la recrudescence de la violence sur tous les fronts : « La situation générale est aujourd'hui marquée par des actions de terreur menées par des groupes rebelles et des groupes de déstabilisation. L'élément nouveau est l'ampleur de cette violence. Dans Bujumbura rural, dans les provinces de Makamba (sud), Ruyigi (est), Rutana (sud-est) et Cankuzo (est), nous avons enregistré une recrudescence de la violence (...) les mouvements transfrontaliers entre la Tanzanie et le Burundi se sont également accentués malgré toutes les tentatives que nous avons menées»⁷²

A l'approche de la signature, tant les rebelles que le gouvernement voulaient ainsi maintenir leur crédibilité politique aux détriments de nombreux civils, hommes de troupes et même de certains officiers. La mort du Colonel Nzeyimana, commandant de la quatrième région militaire le 16 août dans une attaque rebelle à Cankuzo donna le signal de la contre-offensive⁷³. Le haut commandement de l'armée, avec l'aval du Ministère de la défense, lança de larges offensives sur le terrain pour casser les mythes de Tenga et Makamba, réputés bastions de la rébellion⁷⁴. Cette offensive visait à ressouder la population tutsi derrière l'armée et à imposer l'argument du cessez-le-feu comme préalable à la signature éventuelle d'un texte d'accord⁷⁵.

Face à la montée de la violence, les extrémistes tutsi tentèrent par ailleurs d'affaiblir Pierre Buyoya politiquement et de mobiliser la population contre le processus d'Arusha en diabolisant les participants. Charles Mukasi, leader de l'aile dissidente de l'UPRONA opposé aux négociations, attribua ainsi dans un communiqué la mort du Colonel Nzeyimana au FRODEBU. La Confédération syndicale burundaise (COSYBU) lança de même un mot d'ordre de grève générale contre le gouvernement pour le 18 août, et le groupe de pression Puissance d'Autodéfense Amasekanya, de Diomède Rutamucero, appela à des manifestations pour le lendemain, tentant de rendre la capitale ingouvernable en renouvelant les opérations « villes mortes » et en levant des barricades sur ses principales artères⁷⁶. Peu après, le 21 août, trois grenades étaient lancées dans

⁷⁰ Brève n° 695, Burundi Bureau, 12/08/00.

⁷¹ Entretien ICG, Bujumbura, 22/08/00.

⁷² AFP, 24/08/00.

⁷³ Cf. Brève n°702, « La province de Cankuzo devient le théâtre de violences », Burundi Bureau, 17/08/00. et « un haut gradé et deux militaires tués dans une embuscade au Burundi », AFP, 17/08/00.

⁷⁴ « Importantes opérations militaires dans Bujumbura rural », AFP, 20/08/00.

⁷⁵ Entretien ICG, représentant des forces de sécurité, Bujumbura, 21/08/00.

⁷⁶ Net press, 17/08/00 ; Brève n°704, Burundi Bureau, 18/08/00.

les quartiers de Nyakabiga et Bwiza à Bujumbura, et un incendie ravageait le marché de Jabe⁷⁷.

La stratégie des forces "anti-Arusha" (UPRONA et JRR (aile Mukasi), PA Amasekanya, AC Génocide, COSYBU, Corporation universitaire), rejoints par les partis marginalisés des consultations d'Afrique du Sud, (Inkinzo, RADDES, PARENA), et soutenus par un grand nombre d'hommes de troupe, était de montrer l'impopularité quasi-générale de Buyoya et leur rejet de sa probable candidature à la transition. Les rumeurs du putsch qui s'en sont suivies⁷⁸ procédaient de cette même logique. Parallèlement, d'autres rumeurs en provenance d'Afrique du Sud établissaient qu'un accord était intervenu entre Pierre Buyoya, Jean Minani, et Léonard Nyangoma. Revenu d'Afrique du Sud plus tôt que prévu pour assister à l'enterrement du Colonel Nzeyimana, Pierre Buyoya s'efforça de remobiliser et de rassurer sa base, tout en réitérant, qu'il ne signerait pas l'accord "en l'état" et qu'il tentait d'obtenir un report de la signature⁷⁹.

Ainsi, après avoir fait arrêter le syndicaliste Pierre-Claver Hajayandi, Diomède Rutamucero de PA Amasekanya, et Venant Bamboneyeho d'AC Génocide, et contenu un mouvement de grève, sommes toutes assez limité⁸⁰, le pouvoir a entrepris des rencontres d'explication auprès de la population, sollicitant son soutien, et promettant de ne pas signer le texte tel qu'il se présentait dans le projet d'accord, tout en exigeant un cessez-le-feu préalable. Parallèlement, il demanda à la population tutsi de ne pas entreprendre d'expéditions punitives ou de vengeances contre les populations hutu, afin de ne pas faire le jeu de leurs ennemis. Des promesses de distribution d'armes furent même émises, en cas de besoin⁸¹.

Devant ce discours rassurant et l'échec évident des consultations de Johannesburg réinstituant une solidarité minimale entre Pierre Buyoya et les autres leaders du G10, le groupe clarifia sa position six jours avant la signature de l'accord dans une lettre à Nelson Mandela en précisant : « il s'entend que le projet d'accord de paix, aujourd'hui sous examen, doit être considéré comme un document de travail, qui ne saurait, en aucun cas, être signé en l'état à la date annoncée du 28 août 2000 »⁸². Soutenue par la Chambre de commerce et de l'industrie du Burundi (CCIB), cette mise en demeure, encouragea Jean-Baptiste Bagaza à annoncer sa candidature à la présidence de la transition, dix jours après l'annonce de la candidature de Domitien Ndayizeye, le secrétaire-général du FRODEBU, pour le G7, et quelques jours après celle d'André Mkundikije, de l'AV Intwari⁸³. Le journal « La Vérité » du PARENA annonçait par ailleurs clairement la couleur de cette candidature, en appelant la minorité tutsi à prendre en main son destin, à faire « le ménage en son sein, [et à] extraire les traîtres de ses rangs »⁸⁴.

2. Les rebelles, des « combattants de la liberté » aux « forces négatives »?

⁷⁷ AFP, 21/08/00.

⁷⁸ IRIN, "Burundi : Buyoya warns coup plotters", 22/08/00.

⁷⁹ AFP, 19/08/00.

⁸⁰ Seuls deux quartiers de Bujumbura auraient répondu à l'appel, Nyakabiga et Musaga, BBC Afrique, 20/08/00.

⁸¹ Entretien ICG, représentant des forces de sécurité, Bujumbura, 23/08/00

⁸² Brève n°713, Burundi Bureau, 23/08/00.

⁸³ Brève n°109, 23/08/00

⁸⁴ Brève n°747, « Le journal « La Vérité » appelle à l'assassinat des tutsi « traîtres » », Burundi Bureau, 21/09/00.

Après la signature de l'accord sans les principaux groupes rebelles, le cessez-le-feu est devenu l'objectif n°1 de la facilitation. Mandela pensait que la période d'intérim prévue avant la transition serait utilisée pour le négocier. Cependant, depuis le 28 août les pourparlers sur le cessez-le-feu ont été exploités par les parties comme un moyen d'obtenir ce qu'elles n'avaient pas réussi à avoir précédemment, i.e. : la transition pour le gouvernement et pour le FRODEBU, l'acceptation de son leadership politique par tous les groupes rebelles.

Lors du sommet régional de Nairobi, le 20 septembre, le cadre kenyan et la présence des leaders régionaux (Daniel arap Moi, Benjamin Mkapa, Yoweri Museveni, Paul Kagame) eut la triple fonction d'offrir un nouveau contexte de négociations, de maintenir une forme de pression sur les rebelles et le gouvernement, et de réaffirmer le leadership régional sur le processus burundais, et tout particulièrement sur les questions de sécurité. Mais avant même ce sommet, des divergences sur ses objectifs étaient apparues.

Pour le gouvernement, le sommet de Nairobi était une opportunité de tirer un trait sur Arusha et la facilitation tanzanienne⁸⁵. Il voulait de plus profiter de l'échec des consultations avec des rebelles à ce forum pour obtenir un report du calendrier de l'application de l'accord et des discussions sur la question de la transition, son leadership et le partage du pouvoir. Pour la facilitation, ce forum kenyan devrait permettre d'obtenir la signature des partis tutsi restants (RADDES, PIT, et ANADDE). Ensuite, il fallait obtenir de la rébellion une suspension des hostilités et leur participation à l'ultime réunion d'Arusha prévue le 25 septembre, inauguration de leur entrée dans le processus de paix. Pour les rebelles, le sommet de Nairobi consacrait leur entrée officielle sous les feux de la rampe et l'important était donc de faire monter les enchères.

Deux jours avant le sommet du 20 septembre à Nairobi, des consultations successives ont eu lieu entre la facilitation tanzanienne et les trois délégations : gouvernement et armée, les membres du PALIPEHUTU-FNL et les représentants du CNDD-FDD. D'entrée de jeu, la délégation gouvernementale conduite par Cyprien Mbonimpa a fait bonne impression, avec un discours clair : "Nous sommes disposés à faciliter toute initiative pouvant permettre la création d'un climat propice à des discussions devant aboutir à une cessation urgente et sans conditions des hostilités. Nous laissons à la discrétion de la médiation, le soin d'adopter une démarche ou une méthodologie de face-à-face avec la rébellion ou de discussions indirectes"⁸⁶. Mais, face aux pressions du médiateur et des leaders de la région, les rebelles, tant du côté du PALIPEHUTU-FNL que des CNDD-FDD, ont rejeté l'accord d'Arusha dont ils ont été exclus et demandé la réouverture des négociations.

La délégation du PALIPEHUTU-FNL, menée par Cossan Kabura en personne, a cette fois occupé le devant de la scène médiatique et s'est montrée très intransigeante. Considérant qu'il représentait le seul mouvement politico-militaire légitime issu du PALIPEHUTU, Kabura a rejeté la validité de la signature d'Etienne Karatasi, membre du G7. Cette délégation ne s'est également pas privée d'adresser de sérieuses critiques contre le comportement à son égard de la facilitation tanzanienne et du général sud-africain Masondo, qui les a toujours

⁸⁵ Entretien ICG, membre de la facilitation tanzanienne, 30/08/00.

⁸⁶ Entretien ICG, avec un représentant de la communauté internationale, Nairobi, 19/09/00.

considérés comme des éléments peu crédibles⁸⁷. La délégation a de plus exigé un autre cadre de discussions sur les questions politiques du conflit burundais, considérant qu'elle ne pouvait pas cautionner le texte de l'accord, résultat de discussions dont elle a été exclue. Un cessez-le-feu ne pourrait être négocié qu'après la conclusion d'un accord politique, ramenant la représentation gouvernementale au sein des institutions au niveau de son poids démographique, soit 14 pour cent des postes. Cossan Kabura a refusé de rencontrer Pierre Buyoya arguant d'un désaccord sur l'agenda de la rencontre⁸⁸.

La délégation du CNDD-FDD s'est présentée avec un document réitérant les conditions préalables à toute forme de discussions avec le régime de Bujumbura. Rejetant aussi l'accord du 28 août, le document reprend les conclusions de l'accord de Rome de 1997⁸⁹. Venue sans son leader Jean Bosco Ndayikengurukiye, la délégation - qualifiée par tout le monde de faible - n'a même pas été reçue par les chefs de l'Etat contrairement au leader du FNL Cossan Kabura, qui, lui, a été reçu après avoir refusé d'assister à la cérémonie de signature des trois partis tutsi.

De manière générale, le sommet n'a pas permis de lever les blocages du redémarrage du processus de paix. La facilitation n'a pas pu obtenir l'engagement des rebelles ni la levée des réserves exprimées par le gouvernement et le G10 avant la session de clôture du 25 au 28 septembre à Arusha. Mais il a marqué un net retournement de l'opinion régionale et internationale en faveur du président Buyoya.

Depuis le mois de janvier 2000, Nelson Mandela avait tenté d'établir une relation de confiance avec les rebelles, de demander à Buyoya d'entendre leurs conditions - libération des prisonniers politiques et démantèlement des camps de regroupement -, et de justifier l'absence du CNDD-FDD par l'intransigeance de Buyoya. Au sommet de Nairobi, cet argument n'a pas fonctionné. Le président a bénéficié à ce sujet de la compréhension des leaders régionaux et s'était par ailleurs préparé à faire face à cette critique, en se munissant des listes de prisonniers dont les cas sont actuellement étudiés par le gouvernement pour déterminer si, oui ou non, leur détention est fondée⁹⁰. Sur la question des camps, le gouvernement n'est certes pas innocent, mais le retour des populations soutenu par les agences humanitaires dépend en fait largement de la suspension des hostilités. Alors que les troupes du PALIPEHUTU-FNL sillonnent les collines et terrorisent des populations abandonnées par l'armée, il est difficile aux regroupés et déplacés de rentrer chez eux, quand leur demeure n'a pas été détruite⁹¹.

Lassés de l'échec de ces consultations, Nelson Mandela et les leaders de la région en sont donc venus à recourir aux menaces. Le dernier sommet de Nairobi au cours duquel il était prévu d'obtenir des belligérants burundais la suspension des hostilités comme préalable aux négociations d'un cessez-le-feu permanent s'est

⁸⁷ Entretien ICG avec un représentant de la facilitation, Nairobi, 19/09/00. Les troupes du FNL sont en effet réputées être associées aux ex-FAR et aux interahamwe, avoir prêtés mains fortes aux troupes de Juvénal Habyarimana au Rwanda dans des massacres de populations tutsi avant le génocide, et se comporter comme des bandits de grands chemins, tuant de façon indiscriminée les populations tutsi et rackettant les populations hutu. A l'opposé, le CNDD-FDD a la réputation d'être un mouvement militaire beaucoup plus structuré, beaucoup mieux organisé, et disposant d'objectifs politiques légitimes. Ils sont partis au combat suite à l'assassinat de Ndadaye refusant les compromis de la Convention de gouvernement, pas pour exterminer la population tutsi. Cf. ICG, « L'effet Mandela », *op. cit.*

⁸⁸ AFP, 20/09/00.

⁸⁹ Déclaration du CNDD-FDD sur l'Accord de paix, Nairobi, 17/09/00.

⁹⁰ Entretien ICG, membre de l'équipe de la facilitation, Nairobi, 30/10/00.

⁹¹ Cf. Human Rights Watch, *Emptying the Hills : Regroupment in Burundi*, Vol. 12, n°4, 19 July 2000.

ainsi conclu par une déclaration menaçant les rebelles de sanctions s'ils n'entraient pas dans le processus de paix avant trente jours. Yoweri Museveni, qui s'était entretenu directement avec Pierre Buyoya à Kampala quelques jours avant le sommet, donna ainsi un ultimatum aux rebelles pour suspendre les hostilités et se présenter à la table de négociations sous peine de sanctions⁹².

Fin septembre, après avoir rendu compte de l'état d'avancement du processus de paix au secrétaire général des Nations Unies à New York, Nelson Mandela commença à changer de discours vis-à-vis des rebelles, qualifiés de combattants de la liberté quelques mois plus tôt mais désormais jugés irresponsables et malfaisants : ils « ne s'attaquent pas à l'armée et aux installations militaires, mais ils tuent des gens innocents, des hommes, des femmes, des personnes âgées et des handicapés (...) ils n'ont aucune vision par ce que vous négociez avec vos ennemis pas avec vos amis »⁹³. Enfin la condamnation régionale fut renforcée tout au long du mois d'octobre par le reste de la communauté internationale. L'OUA demanda tout d'abord aux « groupes armés » de signer l'accord de paix le plus rapidement possible et de mettre fin à leurs attaques contre la population civile⁹⁴, un appel renforcé par l'envoyé spécial de l'Union européenne Aldo Ajello qui précisa également : « pour la communauté internationale dans son ensemble, le seuil de tolérance est dépassé (...) nous ne demandons pas à la rébellion de rendre les armes, nous leur demandons de donner une chance à la paix. (...) Nous sommes en train d'étudier les leviers dont on dispose pour faire pression sur la rébellion [car] la sympathie dont les rebelles ont joui jusqu'à présent (...) risque de s'effriter très rapidement s'ils ne cessent pas la violence »⁹⁵. Cet appel fut de même confirmé par le Conseil de sécurité de l'ONU à la fin du mois⁹⁶, alors que se préparait une nouvelle série de consultations plus discrètes en Afrique du Sud. Mais celles-ci, comme les précédentes, n'aboutirent à rien.

III. PARADOXES ET DEFIS DE L'APPLICATION

L'accord politique signé à Arusha le 28 août 2000 a déjà pris du retard sur son calendrier d'application. Trois mois après sa signature par 19 partis politiques, l'Assemblée nationale ne l'a pas encore entériné, engluée dans des querelles de procédure sur les réserves exprimées par les signataires. La composition de la Commission de suivi et d'application de l'accord n'est pas encore connue et n'est pas en place pour pouvoir impulser un début d'application. Tous ces obstacles contribuent à sacrifier l'esprit de l'accord et à faire craindre qu'il reste lettre morte.

Il n'est pas surprenant que l'application s'annonce difficile. Le régime a depuis deux ans et demi clairement fait passer le message qu'il était forcé de négocier à Arusha et les rebelles, qui se battent en principe pour le changement, ne semblent pas très intéressés par le processus. Cela prouve que les acteurs de la guerre ne font aucune confiance au processus d'Arusha pour garantir leur avenir.

Au lieu de promouvoir un débat sur la gestion du changement, la région et la médiation ont laissé les négociations dériver sur la transition, augmentant les craintes du régime de tout perdre et les espérances de ses adversaires de tout gagner. Nelson Mandela a

⁹² AFP, 17/09/00, 20/09/00 et 22/09/00.

⁹³ AFP, 29/09/00.

⁹⁴ AFP, 03/10/00.

⁹⁵ AFP, 04/10/00.

⁹⁶ AFP, 25/10/00.

bien entendu raison de soulever la question du départ de Buyoya. Comment un chef d'Etat ayant accepté le processus de paix avec réticence pourrait-il diriger sa transition destinée *in fine* à rétablir la démocratie et mettre fin au régime d'exclusion et d'oppression qu'il incarne ? Même s'il bénéficie d'un crédit politique renouvelé, et d'une position de force pour diriger la transition, le chef de l'Etat burundais n'en dispose pas pour autant nécessairement des qualités symboliques requises. De quel crédit national pourrait bien bénéficier un processus de paix sensé incarner le changement avec à sa tête le symbole de la domination des élites de Bururi ayant asservi le pays depuis l'indépendance ?

Toutefois, l'accord et son application menacent des intérêts qui n'ont pas jusqu'ici été sérieusement négociés, ceux du système oligarchique majoritairement du sud (région de Bururi), au pouvoir depuis plus de trente ans, à qui on n'a pas offert une issue de sortie honorable. De la collaboration avec ce système politico-militaro-financier dépend pourtant la stabilité du futur pouvoir qui veut réaliser son programme à Bujumbura. Pour l'avoir ignoré, le président Melchior Ndadaye a été assassiné trois mois après sa prise de pouvoir et son parti, vainqueur des premières élections démocratiques, a perdu le pouvoir trois ans plus tard. A ce système est venu se greffer un ensemble de civils et de militaires « putschistes » d'octobre 1993 et des criminels organisateurs des opérations villes mortes, des expéditions punitives et autres épurations des quartiers, aujourd'hui susceptibles de subir d'éventuelles poursuites judiciaires.

Il faut convaincre ce système en place que la non-application de l'accord n'est pas vraiment envisageable. Aujourd'hui, paradoxalement, c'est ceux-là mêmes qui ont combattu Arusha qui se retrouvent aujourd'hui en position de force pour déterminer du devenir de l'accord et qui disposent de plus de marge de manœuvre pour en modérer l'application selon leurs propres termes. Mais ça ne peut pas durer : le régime de Pierre Buyoya, très impopulaire, ne pourra continuer à survivre longtemps dans les conditions actuelles. L'armée burundaise connaît des pertes importantes, même parmi les officiers de Bururi, ce qui alimente le mécontentement de la base sociale du régime et surtout, le retour de l'aide internationale est essentiel pour relâcher l'extrême tension sociale existant actuellement dans le pays. Le président Buyoya sait parfaitement que les bénéfices de la signature ne dureront pas éternellement et qu'il sera nécessaire à court terme de reprendre l'initiative du processus de paix.

A. L'application de l'accord : le risque des négociations perpétuelles

Outre une position politique avantageuse, Pierre Buyoya bénéficie également d'une demi-douzaine de filtres, positionnés sur le chemin de l'application du texte lui-même, lui permettant de maximiser ses chances d'obtenir le leadership de la transition à ses conditions.

L'enchaînement des étapes de l'application bloqué

L'UPRONA, le PARENA et le CNDD ont refusé de signer à Arusha la déclaration des partis politiques prévue en annexe s'engageant à soutenir l'application de l'accord, tant que les réserves n'ont pas été levées. Les réserves incluent en effet cinq questions fondamentales : le cessez-le-feu et la réforme des forces armées, la question du génocide, le système électoral, les institutions de transition et leur leadership, les attributions du CSAA et l'implication d'une force internationale de maintien de la paix. Par ailleurs, on voit mal le CSAA commencer son travail sans la participation des deux acteurs clefs que sont l'UPRONA et le CNDD. L'enchaînement des différentes étapes du calendrier de l'accord est ainsi le premier filtre à la disposition du gouvernement. Pas de cessez-le-feu, pas d'application ; pas de négociation des réserves, pas d'application. Si les négociations n'avancent pas comme il veut, le gouvernement peut bloquer

efficacement l'application du moindre détail de l'accord, comme il l'a d'ailleurs fait depuis début septembre.

L'entérinement par l'Assemblée nationale.

Pour dominée qu'elle soit par le FRODEBU, l'Assemblée nationale a prouvé qu'elle était devenue le lieu d'expression des exclus d'Arusha (CNPR, aile dissidente du FRODEBU, aile UPRONA anti-Arusha etc.), désireux aujourd'hui de faire entendre leurs voix et de montrer qu'il serait vain de penser appliquer l'accord sans tenir compte de leurs doléances. S'appuyant sur la question des réserves et pouvant arguer du fait que l'accord signé le 28 août a déjà été modifié par les partis lors de la session de clôture d'Arusha du 25-28 septembre, les parlementaires de la CNPR alliés de Pierre Buyoya, ont toute la latitude de modifier également l'accord, malgré l'interdiction qui leur en est faite, et d'utiliser l'Assemblée nationale comme un lieu idéal d'enlisement du processus de paix, tant que la question du leadership de la transition et du partage des postes du gouvernement n'aura pas été réglée.

La négociation des réserves

Les réserves constituent en elle-même un sérieux problème pour l'application de l'accord. La présentation par Léonard Nyangoma de « contre-réserves » répondant aux amendements Buyoya-Minani et rétablissant un minimum d'équilibre politique entre les groupes est certes une garantie pour les partis représentant les intérêts hutu, mais malgré cela, rien ne permet de croire que les partis politiques pourront s'entendre sur les questions fondamentales. Ils s'en sont montrés incapables à Arusha et aucun nouveau forum ne dispose objectivement des conditions de fonctionnement laissant espérer un règlement rapide de ces questions.

Les rebelles ont des prétentions sur le contenu politique de l'accord

Outre les réserves exprimées par les partis politiques, il ne faut pas oublier que les rebelles du PALIPEHUTU-FNL et CNDD-FDD entendent eux-aussi renégocier l'accord et obtenir des modifications prenant en compte leurs propres revendications qui n'ont pas seulement trait à la réforme des forces armées. Le PALIPEHUTU-FNL réclame par exemple que la représentation hutu au sein de l'ensemble des institutions soit identique au poids démographique de cette communauté : soit 86 pour cent de tous les postes administratifs et politiques .

Le CSAA ne dispose pas de l'autorité politique pour faire appliquer l'accord

La CSAA pourrait certes commencer à travailler et devenir le nouveau forum de négociation entre les partis, qui, au fur et à mesure de la distribution des postes au sein des institutions de transition, régleraient la question des réserves sans changer fondamentalement le rapport des forces politiques établi par l'accord. Cependant, pour arriver à un tel résultat, il faudrait une implication politique lourde de la facilitation dont le rôle n'est prévu qu'à titre consultatif. Quelles que soient les qualités personnelles des représentants des Nations unies censés présider le CSAA et diriger son comité exécutif, l'institution ONU ne dispose d'aucun crédit politique dans la région et ne pourrait bénéficier d'aucun moyen de pression pour faire aboutir des prises de décision sur la question des réserves, même à la majorité des 4/5. L'élargissement du CSAA et l'implication en son sein de la totalité des pays de la région contrairement à ce qui était prévu initialement par l'accord, risque de plus d'en faire une institution lourde et ingérable, un champ de bataille permanent pour des partis n'ayant confiance ni en leurs adversaires, ni en la région, ni en l'ONU, un micro-Arusha sans Mandela.

De plus dans les circonstances actuelles, personne n'a une idée claire de ce qui est applicable des protocoles de l'accord et de ce qui ne l'est pas. Par exemple, on peut mettre en place les commissions d'enquête sur les massacres, mais les gens parleront-ils librement dans un pays en guerre et soumis à la terreur? De même une bonne

partie du protocole V, par exemple, le retour des réfugiés et le retour de l'aide au développement n'est pas applicable sans cessez-le-feu.

Le recours à la force de maintien de la paix reste entre les mains du gouvernement

Enfin, la seule garantie que pouvait avoir un président du FRODEBU de ne pas mettre en danger sa sécurité, comme Melchior Ndadaye, en prenant la direction des institutions de transition, se retrouve soumise au bon vouloir du gouvernement. Même si l'accord prévoit explicitement l'implication d'une force internationale de maintien de la paix, et si Pierre Buyoya a promis d'en accepter le déploiement si on lui donnait la transition, son mandat, sa taille, ses modalités concrètes d'opérations restent à déterminer avec l'assentiment nécessaire du gouvernement et du chef de l'État. De Plus, jusqu'à aujourd'hui, le gouvernement se cachait derrière l'argument de la souveraineté pour refuser la force internationale, ce qui signifie qu'il ne reconnaissait pas le besoin de sécurité légitime de ses interlocuteurs.

B. Qui veut vraiment d'un cessez-le-feu ?

Les raisons de l'échec des négociations sur le cessez-le-feu sont multiples et tiennent en fait tant au manque de moyens de la facilitation pour forcer les rebelles à entrer dans les négociations qu'à la réticence des acteurs burundais à abandonner la logique de la guerre, encouragés par le soutien tacite des divers acteurs régionaux.

LA FACILITATION

La première participation des CNDD-FDD aux consultations en mars 2000, était en partie due à la diplomatie de Thabo Mbeki et à ses rencontres avec les présidents Mugabe et Kabila. Mais depuis les approches et les stratégies de gestion de la rébellion burundaise se sont jusqu'ici révélées inopérantes.

Les FDD sont de fait devenues un problème régional : armées et équipées par Kabila et ses alliés, elles n'ont pas intérêt à quitter le dispositif de défense de Kabila, qui par ailleurs leur promet de les aider à renverser le régime de Buyoya. D'une part Kabila peut de moins en moins compter sur le soutien opérationnel des Zimbabwéens et d'autre part la guerre a repris au Katanga. Comme les accords de Lusaka ne sont pas appliqués, les CNDD-FDD échappent de plus en plus au risque de désarmement des « forces négatives » et tiennent en otage le processus burundais. La question est de savoir si Mandela peut les convaincre des bénéfices immédiats d'Arusha et d'abandonner cette guerre qui n'est pas la leur. Or Mandela n'a pas d'influence sur Kabila : on se rappellera sa médiation ratée entre Kabila et Mobutu lors de la première guerre du Congo. Il a également peu d'influence sur Mugabe, qui le voit comme son grand rival.

Nelson Mandela a toujours été convaincu que le CNDD-FDD de Jean-Bosco Ndayikengurukiye était le mouvement rebelle burundais le plus important sur le terrain, comparé aux autres mouvements : le PALIPEHUTU-FNL, le FROLINA, et le CNDD de Léonard Nyangoma. En conférant plus de crédibilité au CNDD-FDD, Nelson Mandela espérait lui offrir un piédestal et l'éloigner de l'influence de Kabila⁹⁷. Cette attention internationale pouvait servir à la fois de faire valoir et de pression et le convaincre de rejoindre le processus. Quant au PALIPEHUTU-FNL, le médiateur considérait qu'il n'avait d'autre choix que de rejoindre le processus en cours ou rester en marge et disparaître.

⁹⁷ Entretien ICG avec un membre de la facilitation tanzanienne, à Arusha le 30 /08/2000.

Or, malgré tous les efforts déployés depuis début septembre, ceux-ci sont restés vains. Toutes les initiatives ont pour le moment échoué et la multiplication tous azimuts des efforts de médiation (Eglises, ACCORD, CCR de Jan Van Eck, etc.) laissent craindre un défaut réel de stratégie et un essoufflement personnel de Nelson Mandela. Malgré l'urgence de la situation, l'ancien chef de l'Etat a ainsi, dans la pratique, délégué un bon nombre de ses tâches au vice-président sud-africain Jacob Zuma, qui, quelles que soient ses qualités personnelles n'a pas la stature internationale de l'ancien pensionnaire de Robben Island. La perspective du départ de Mandela et l'entrée en lice d'un nouvel acteur supposé, à tort ou à raison, plus sensible aux positions du G10 est un autre atout dans l'escarcelle du chef de l'Etat Burundais.

L'option des sanctions, choisie récemment, est-elle crédible? D'une part, elle risque de ne rien apporter de nouveau à la situation existant sur le terrain actuellement. L'Ouganda, le Rwanda et le Burundi combattent déjà sur le terrain les "forces négatives" alliées à Kabila. Peu d'acteurs semblent avoir d'influence sur Kabila et Mugabe et aucune solution sérieuse n'est en vue pour résoudre la guerre du Congo. D'autre part, on peut douter de la solidarité des agendas régionaux sur cette question. Le Kenya et la Tanzanie sont-ils prêts à appliquer sérieusement cette option ?

LA REGION

La Tanzanie. Outre le Congo, le seul pays à même d'exercer des pressions réelles sur les rebelles est la Tanzanie. Or, malgré l'affrontement direct entre l'armée tanzanienne et des troupes du CNDD-FDD début septembre, les recrutements des CNDD-FDD continuent dans les camps de réfugiés de Kigoma, au vu et au su des services de sécurité tanzaniens. Si ce n'est l'arrestation de certains leaders du CNDD-FDD fin septembre, la Tanzanie n'a donné aucun signe de concrétisation des menaces régionales sur la rébellion⁹⁸.

Le seul moment où la pression sur la Tanzanie a semblé efficace était la période préélectorale. En pleine campagne, le gouvernement tanzanien avait donné des signes de fermeté et manifesté une volonté de mieux contrôler leurs activités au sein de la population réfugiée, en renouvelant une partie des personnels de l'administration et de l'armée dans les régions de l'ouest du pays⁹⁹. Fin août, Jean-Bosco Ndayikengurukiye décida en effet d'organiser une vaste offensive sur le sud du Burundi, dans les provinces de Makamba et Rutana, et emmena deux divisions intégrées aux Forces Armées Congolaises (FAC) attaquer des positions militaires burundaises. Cependant, informé de ses intentions, le gouvernement burundais mit en déroute les troupes rebelles, obligées de se replier sur la Tanzanie. Mais à la frontière, les CNDD-FDD refusèrent de déposer leurs armes, comme le demandaient les forces de sécurité tanzaniennes, provoquant un affrontement qui aurait fait plus d'une quarantaine de morts chez les CNDD-FDD, une dizaine chez les Tanzaniens et de nombreux prisonniers¹⁰⁰. Le 20 septembre, l'atmosphère n'était donc pas à la conciliation entre le gouvernement tanzanien et les rebelles. Cependant, une fois réélu, il est peu probable que le Président Mkapa prenne le risque de fragiliser son nouveau mandat en s'opposant de front au pouvoir militaire, sensible à la cause rebelle burundaise. Outre des liens personnels, la rébellion burundaise est en effet perçue dans les milieux de la vieille garde politico-sécuritaire tanzanienne comme similaire à celle des mouvements de libération socialistes africains des années soixante-dix et quatre-vingt.

⁹⁸ Entretien ICG, avec un homme politique burundais, Dar-es-Salaam, 14/10/00.

⁹⁹ Entretien ICG avec un rebelle burundais, Dar-es-Salaam, 16/10/00.

¹⁰⁰ Entretien ICG avec un rebelle burundais, Dar-es-Salaam, 15/10/00.

L'Ouganda. L'idée de signer l'accord d'Arusha sans les CNDD-FDD, de les faire adhérer plus tard ou de les neutraliser par une coalition régionale en les faisant tomber sous le coup des mesures réservées aux « forces négatives » de l'accord de Lusaka a été défendue par Museveni et feu Nyerere depuis 1999. Cossan Kabura a dénoncé le rôle de Yoweri Museveni dans le conflit burundais et disqualifié sa présidence de l'Initiative régionale sur le Burundi, en lui reprochant d'être juge et partie¹⁰¹. Le président ougandais est en effet lourdement impliqué dans la guerre au Congo contre l'alliance dirigée par Laurent Désiré Kabila et donc contre les rebelles. Il vient de même d'autoriser fin septembre l'acheminement d'une livraison d'armes chinoises pour le gouvernement burundais, bloquées depuis un an à Kampala, et, semble, contre mauvaise fortune bon cœur, s'accommoder de la présidence de Pierre Buyoya, comme en témoigne la récente visite de ce dernier dans la capitale ougandaise, juste avant le sommet de Nairobi.

Le Rwanda. Le Rwanda n'a jamais fait mystère de son pessimisme quant à l'issue de ce dialogue où la mauvaise foi était un vice bien partagé au sein des burundais. « J'ai vu les Tutsi défendre les Tutsi et les hutu défendre les Hutu et personne défendre le pays » a ainsi commenté le président rwandais à propos de la signature d'août¹⁰². C'est avec beaucoup de circonspection que Kigali a toujours suivi le déroulement de ce processus aux conséquences évidentes sur sa situation tant politico-sécuritaire à l'intérieur qu'à l'extérieur de ses frontières. L'APR a toujours déploré que les forces armées burundaises n'aient pas été capables de terminer la guerre et de négocier à ses conditions. L'inquiétude rwandaise est qu'à terme l'instabilité grandissante au Burundi soit une menace de plus sur ses frontières avec le Congo, et dans une certaine mesure l'Ouganda et la Tanzanie.

Le gouvernement rwandais soutient en fait l'application de l'accord d'Arusha, qui selon lui, ne constitue pas un mauvais précédent pour les Tutsi, tout en étant un compromis politique hutu-tutsi acceptable, et qui surtout exclut de la négociation la rébellion burundaise alliée de la rébellion hutu rwandaise.

Le gouvernement. Le gouvernement a toujours réclamé de négocier directement avec les rebelles pour boycotter Arusha et les négociations politiques. Mais maintenant que l'accord est signé sans qu'aucune concession majeure n'ait été faite, il cherche à utiliser la période d'intérim pour reprendre une position militaire avantageuse sur le terrain. Le raisonnement est de montrer que les rebelles ne sont pas sérieux, de reprendre l'avantage militairement appuyé par la région, d'obtenir la transition, puis de négocier avec les rebelles à ses termes et à ses conditions.

Pierre Buyoya est paradoxalement le grand bénéficiaire de la signature de l'accord du 28 août. En effet, même si cette signature enclenche un processus destiné *in fine* à le faire partir du pouvoir, le rapport des forces politique international, régional et national est sans aucun doute en sa faveur. Sa signature confère à Pierre Buyoya le crédit d'un homme de paix. Même s'il a signé avec des réserves, les gouvernements occidentaux, qui n'ont par ailleurs jamais été ses pires ennemis, et la région ont désormais du mal à lui reprocher son insistance sur le cessez-le-feu. Quel est en effet le sens d'un accord de paix sans trêve ? Pierre Buyoya peut se targuer d'avoir fait sa part du chemin pour

¹⁰¹ AFP, 21/09/00.

¹⁰² Conférence de presse, Kigali, 29/08/00.

soutenir le processus de paix, il reste aux rebelles à en faire autant. La balle est maintenant dans le camp de la facilitation. Nelson Mandela doit remplir ses promesses et amener les rebelles à la table des négociations.

On se trouve ainsi dans une autre situation paradoxale, celle d'un renversement de la légitimité politique aux détriments de la cause défendue par 85 pour cent de la population du Burundi. Les rebelles sont progressivement bannis des négociations et même s'ils s'y rendent, ils seront politiquement extrêmement affaiblis, frappés du sceau ambigu réservé aux ex-FAR et aux Interahamwe dans l'accord de Lusaka, celui de « forces négatives ».

Le FRODEBU. Le FRODEBU craint l'entrée des rebelles dans le processus de paix. Elle compliquerait le processus pour deux raisons. Le FRODEBU craint de se voir voler la vedette par ceux qui ont le pouvoir d'arrêter la guerre et de voir remettre en question les acquis de ces derniers 26 mois. En effet, les militaires et civils du CNDD-FDD veulent négocier cette intégration selon leurs propres intérêts et en posant leurs propres conditions. Tant qu'il n'a pas réussi à rallier les rebelles à son leadership, le FRODEBU préfère donc l'absence de négociations sur le cessez-le-feu, d'autant que le CNDD de Nyangoma est également concurrent sur cette question. Les deux partis tentent en fait actuellement de gagner à leur leadership certaines unités des deux mouvements rebelles et les déserteurs, à défaut de pouvoir rallier leurs leaders¹⁰³.

Le FRODEBU ne pouvait sortir grand vainqueur des négociations d'Arusha qu'à la condition de représenter les rebelles à la table des négociations sur la réforme des forces de sécurité. Or, sans affirmation possible de sa supériorité face aux autres belligérants, le FRODEBU n'est presque plus qu'un parti comme les autres, mais sans comparaison véritable avec le poids de l'UPRONA, qui lui, évolue en osmose avec les milieux militaires tutsi. L'entrée possible des rebelles à la table des négociations hors de leur contrôle, est sans aucun doute une défaite politique majeure pour les leaders actuels du FRODEBU, qui risquent de se voir déposséder de l'héritage historique du parti, de son capital symbolique de défenseur de la cause hutu, et, au final, d'occuper les seconds rangs dans les institutions de transition.

La rébellion. L'agenda de la rébellion a deux points communs avec le celui du gouvernement : rester au Congo pour l'instant et partager le gâteau avec le moins de concurrents possibles. D'une part, rester au Congo permet d'abord au gouvernement de continuer à être un partenaire incontournable pour ses alliés rwandais et ougandais, en jouant tour à tour son soutien à l'un contre l'autre. Ensuite cela lui permet de garder un outil de pression sur Kabila en cas d'une négociation sur le sort des FDD. Rester au Congo pour la rébellion est de même la meilleure façon de profiter du soutien de Kabila pour s'enrichir et se réarmer. D'autre part, des négociations directes entre l'armée et la rébellion permettraient de court-circuiter les partis politiques et d'éviter de confronter le problème de légitimité du FRODEBU.

Mais la rébellion est traversée par des courants contraires sur l'attitude à adopter face à l'accord politique du 28 août et à l'imminence de son application. L'intransigeance des leaders militaires leur fait courir le risque de perdre le contrôle de certaines de leurs troupes, déployées sur terrain et lassées du conflit. Plusieurs milliers de déserteurs se sont positionnés en attente dans les camps de réfugiés et dans les faubourgs de Dar-es-Salaam, à la recherche d'une solution à leur isolement. Ils craignent d'être les

¹⁰³ Entretien ICG, avec un rebelle burundais, Dar-es-Salaam, 15/10/00.

perdants de l'accord de paix et d'une réforme de l'armée qui se ferait sans les CNDD-FDD ou les FNL. De plus, des divisions commencent à apparaître au sein du leadership même de la rébellion. Jean-Bosco Ndayikengurukiye du CNDD-FDD et Cossan Kabura du Palipehutu-FNL, tous les deux originaires de Bururi (sud), font actuellement face à une fronde des leurs lieutenants, Prime Ngowenubusa et Agathon Rwasa, respectivement originaires de Kiganda (Muramvya) et Ngozi (nord)¹⁰⁴. On reproche notamment aux deux figures de proue de la rébellion d'être plus soucieux de s'enrichir que de combattre. Même si on parvenait à obtenir la signature d'une trêve entre les leaders connus de la rébellion avec l'armée, il reste à déterminer si oui ou non les lieutenants sur le terrain se sentiront concernés¹⁰⁵.

En définitive, à moyen terme, la possibilité d'un cessez-le-feu n'est pas à écarter totalement. Mais pour le moment, ni la situation régionale, ni le rapport des forces entre les belligérants, ni la fragmentation politique ambiante ne semble pouvoir y conduire.

C. Ni paix ni guerre.

La situation que connaît actuellement le Burundi s'apparente finalement à une dangereuse paralysie, ni reprise totale de la guerre ni réduction de la violence, aux conséquences dramatiques pour le processus de paix. Face à la résistance tenace de Nelson Mandela et de la classe politique burundaise à leur donner la transition, Pierre Buyoya et ses hommes se sont résolus à maintenir simultanément deux tactiques aboutissant *in fine* au même résultat : l'affaiblissement de leur principal adversaire politique, le FRODEBU, et le maintien du *statu quo* politico-militaire et financier. Ces deux tactiques qui peuvent apparaître opposées sont en fait complémentaires et le choix de l'un ou de l'autre dépend en fait de l'aboutissement des négociations sur le leadership de la transition et de l'évolution de la scène régionale.

Plan A : retour temporaire de l'option militaire avec la bénédiction de la région

Avec l'actuelle instabilité grandissante au Kivu et la menace d'embrassement régional qu'elle fait peser, l'exclusion temporaire des rebelles sous le label « forces négatives » et la réactivation d'une option militaire régionale, tant au Congo contre les forces du CNDD-FDD qu'au Burundi contre celles du PALIPEHUTU-FNL dans Bujumbura-rurale, est une option toujours envisageable. Le régime de Bujumbura fait d'ailleurs déjà du lobbying dans la région en ce sens : « la solution au Burundi n'est pas politique, mais résolument militaire »¹⁰⁶. La guerre au Congo voisin a déjà, à deux reprises, secouru le pouvoir de Pierre Buyoya : en 1996 (alliance régionale dans la guerre déclenchée contre le régime de l'ancien président Mobutu) et en 1998 (guerre visant le renversement du nouveau pouvoir de Laurent Kabila), avec pour conséquence l'allègement des sanctions économiques. Une troisième fois est toujours possible. Pour le Rwanda, un Burundi relativement stable dans la stratégie sécuritaire régionale dirigé par Pierre Buyoya – vu même le rôle des bataillons de l'armée burundaise déployé au Congo- est préférable à un Burundi chaotique entre les mains d'un Président FRODEBU préparant l'arrivée de troupes étrangères chargées de maintenir une paix incertaine.

¹⁰⁴ Entretien ICG, avec un rebelle burundais, Dar-es-Salaam, 14/10/00.

¹⁰⁵ Entretien ICG avec un député du FRODEBU le 06/11/2000

¹⁰⁶ Observation faite par le Haut Commandement de l'Armée suite aux affrontements violents avec la rébellion de ces dernières semaines, et recueillie par ICG début novembre 2000.

Cette option permet d'affaiblir militairement les rebelles sur les champs d'opération et politiquement le FRODEBU, auquel on risque de demander officiellement de condamner le rôle de ces « forces négatives ». Elle donne toute latitude par la suite de reprendre le processus de paix sous les auspices d'un accord remodelé et épuré de ses clauses les plus dangereuses pour le régime (enquête judiciaire internationale, système électoral, réforme des forces armées, implication d'une force étrangère de maintien de la paix, etc...). A terme, cette option apporte une garantie certaine du maintien du *statu quo* et de l'oligarchie de Bururi.

Plan B : négociation directe et légitimation de l'interlocuteur

L'autre option entretenue par le gouvernement est bien sûr celle de négociations directes avec les leaders de la rébellion. Il est remarquable que les uns et les autres tiennent en effet un discours similaire sur la nécessité de donner la parole aux vrais belligérants et de reprendre les négociations selon un format comparable au processus de Rome entamé en 1997. Le gâteau burundais est trop petit pour s'embarrasser des partis politiques. Le gouvernement pourrait aisément vendre cette option à la rébellion et s'entendre avec Jean-Bosco Ndayikengurukiye et Cossan Kabura sur la préservation des intérêts de Bururi dont ils sont eux-mêmes originaires. En fin de compte le Burundi serait dirigé par un establishment politico-militaire hutu/tutsi mais toujours de Bururi, et un trait pourrait également être tiré sur les besoins de justice de la population. Le gouvernement s'est montré trop fin négociateur jusqu'à présent pour ne pas croire faire une bouchée des leaders inexpérimentés du PALIPEHUTU-FNL et du CNDD-FDD. A nouveau le FRODEBU serait affaibli et écarté du pouvoir et le *statu quo* maintenu.

Le problème principal de ces deux options entretenues actuellement par le gouvernement est leur courte vue. Celles-ci risquent de provoquer à coup sûr le repli de la majorité des membres du FRODEBU vers l'option armée, soutenu par la Tanzanie. Les déçus d'Arusha, hutu/tutsi, se retrouveraient ainsi ensemble contre les élites de Bururi. On y retrouvera les Hutu de l'UPRONA et du FRODEBU, qui veulent se démarquer de la radicalité de leurs groupes d'appartenance d'une part, et les Tutsi qui refusent d'être associés aux putschistes suspects de passivité pendant les massacres de 1993. Autrement dit un rejet épidermique du tandem « putschistes et génocidaires ». Tentée par le modèle des maquis ougandais (NRA début 1980) ou rwandais (APR début 1990), envoyant des signaux aux chefs d'unités rebelles dans le maquis burundais pour qu'ils abandonnent leurs leaders originaires de Bururi, un tel mouvement aux objectifs de lutte armée pourrait avoir l'ambition de rassembler la région (Rwanda, Ouganda, Tanzanie et Afrique du Sud) derrière lui, au nom d'un nouveau leadership africain trans-ethnique rejetant la vieille garde ayant plongé le pays dans la guerre civile. Ces deux options entretenues par le gouvernement mènent en fait chacun à un scénario catastrophe. Ils entérinent l'échec d'une paix négociée et risquent de maintenir le pays dans la guerre civile pour de nombreuses années supplémentaires. Le gouvernement n'a pas actuellement la vision politique constructive nécessaire au retour à une paix durable au Burundi. Il ne développe que des tactiques de court terme, destinées à résister au changement. Il est impératif pour le processus de paix burundais que l'application de l'accord, si elle est doit être menée par Pierre Buyoya, ne se fasse pas aux conditions du gouvernement et de ceux qu'il représente.

CONCLUSION

Les voies de la paix sont sans aucun doute impénétrables. L'important pour le Burundi est aujourd'hui de revenir dans une logique politique constructive et d'entrevoir la lumière au bout du tunnel. Etant donné le contexte régional et la fragmentation accélérée du G7, il est en effet peu probable que la transition échappe à Buyoya, au moins pour un temps. Celui-ci doit cependant mériter cette transition et donner des signes incontestables de son engagement personnel pour la paix. S'il obtient la transition, Pierre Buyoya doit également redevenir le président de tous les burundais et pas seulement le représentant des Tutsi, ni même de Bururi. Autrement, les frustrations au sein du FRODEBU risquent d'être telles que l'option armée resurgira et redeviendra effectivement leur seule chance de voir la démocratie enfin revenir dans le pays. Pierre Buyoya avait promis à Arusha en juillet 2000, que si on lui donnait la transition il accepterait le déploiement d'une force internationale de maintien de la paix. Il doit être pris au mot. Lui confier la transition doit être assorti de garanties extrêmement fortes sur l'application intégrale de l'accord, et de sa déposition des pouvoirs régaliens qui pourraient lui permettre de s'éterniser au pouvoir ou de d'associer les élites de Bururi à ce troisième mandat. Si l'homme reste, le système doit partir.

Cette conclusion surprenante du processus d'Arusha ne doit pas signifier la défaite du FRODEBU. Pour que tout le monde soit gagnant, il faut également que le FRODEBU et ses troupes bénéficient directement de la paix et obtiennent les garanties nécessaires à une application pleine et entière de la transition, sans tergiversations ni réserves. A cet effet, on ne saurait trop également recommander le maintien d'une démarche constructive par Nelson Mandela et la région. La Tanzanie a aussi son rôle à jouer. Sa déposition du processus de paix ne signifie pas son exclusion de l'équation burundaise. La Tanzanie a toujours un grand rôle à jouer pour le retour à la paix au Burundi, tant par les pressions qu'elle peut apporter sur les rebelles utilisant son territoire, que sur la faisabilité concrète d'un cessez-le-feu. Les FNL ne peuvent en effet déposer les armes et attendre la fin des négociations. Ils doivent pouvoir être accueillis en Tanzanie, être nourris, logés et convaincus que la paix vaut bien mieux que la guerre. Quelle que soit l'issue du dossier congolais, celui-ci ne peut prendre en otage le processus de paix burundais.

RECOMMANDATIONS

Au Facilitateur Nelson Mandela

- Nommer une équipe de facilitation professionnelle à mandat indéterminé pour la poursuite des négociations
- Donner une interprétation sans ambiguïté des mesures applicables immédiatement contenues dans l'accord.
- Exclure des institutions de transition tout responsable politique coupable d'incitation à la haine ethnique ou d'organisation de milices.
- Menacer de sanctions individuelles- poursuites judiciaires, restrictions de voyage et gel des avoirs financiers- les opposants à l'application de l'accord dans les deux camps.
- Encourager le président Buyoya à commencer sans tarder l'application de l'accord pour créer une dynamique de changement, à savoir:
 - Offrir immédiatement aux rebelles déserteurs des possibilités de réintégration.

- Mettre en place immédiatement la Commission d'enquête sur la question des prisonniers politiques et libérer tous les détenus dont les dossiers sont vides au fur et à mesure de l'enquête.
- Prendre des mesures disciplinaires à l'encontre de tout soldat coupable d'exactions et d'usage abusif de l'exercice de la force.
- Créer les conditions sécuritaires suffisantes pour garantir l'accès des agences humanitaires aux populations déplacées et le soulagement de leurs souffrances. Créer des couloirs humanitaires pour les populations regroupées et sinistrées avec l'aide des organisations tant caritatives qu'humanitaires.
- Prendre conformément à l'accord d'Arusha, les mesures nécessaires pour l'invitation immédiate des Nations unies pour le déploiement d'une force de maintien de la paix, de sorte à ce qu'elle soit en place au moment du début de la transition.
- Autoriser d'émettre à la radio-télévision nationale des programmes d'information et de vulgarisation en Kirundi sur le contenu de l'accord de paix et donner à tous les candidats pour la transition l'occasion de s'exprimer.
- Lancer une campagne d'information auprès des forces armées, rassurant les troupes sur le sens de la démobilisation.
- Arrêter immédiatement tout homme politique coupable d'incitation à la haine ethnique ou formant des milices.

Au Président Museveni, président de l'Initiative régionale sur le Burundi

- Inviter le Président Robert Mugabe à contribuer au processus de paix lors du prochain sommet régional sur le Burundi et lui demander de convaincre les rebelles du CNDD-FDD de participer aux négociations.
- Demander au gouvernement tanzanien de prendre toutes les mesures nécessaires pour limiter les activités des rebelles sur son territoire, tout en leur offrant avec l'aide des agences humanitaires internationales, les moyens concrets de déposer les armes.
- Demander aux gouvernements de la région l'application de sanctions contre les rebelles refusant le processus de paix et au gouvernement du Burundi l'arrestation des extrémistes Tutsi organisant les milices.

Au président Benjamin Mkapa de la République unie de Tanzanie

- Prendre toutes les mesures nécessaires pour stopper le recrutement des rebelles dans les camps de Kigoma et restreindre les mouvements de troupes rebelles le long de sa frontière et sur le lac Tanganyika
- Accueillir en coordination avec les agences humanitaires tout rebelle décidé à déposer les armes et l'enregistrer comme bénéficiaire privilégié de la réforme des forces de sécurité.

Aux bailleurs de fonds du Burundi en vue de la conférence des donateurs du 11 décembre

- Financer une équipe de facilitation professionnelle pour la poursuite des négociations
- Soutenir l'application de toutes les dispositions applicables de l'accord

- Soutenir sans faille les pressions exercées sur le gouvernement du Burundi par la facilitation en ne débloquant l'aide internationale que sous condition du respect des mesures énoncées ci-dessus.
- Convaincre les pays de la région d'appliquer tous les moyens de pression nécessaires pour pousser les rebelles à intégrer le processus de négociations.

Arusha/Nairobi/Bruxelles, 1 décembre 2000