

# LA CRISE POLITIQUE AU BURUNDI ET LES EFFORTS DE MEDIATION DE LA COMMUNAUTE INTERNATIONALE

*par Patrick Dupont*

## **Abstract**

This text describes the efforts of the international community since November 1993 to mediate a sustainable peaceful settlement for the political crisis in Burundi. This is done via a chronological analysis. Whereas the mediation efforts of the international community between the assassination of president Ndadaye (21 October 1993) and the take-over of power by Buyoya (25 July 1996) are recapitulated, the Nyerere-led mediation efforts since July 1996 are dealt with more extensively. The basic aim of the international community for the past 4 1/2 years has been the prevention or at least the limitation of further violence through the negotiation of an agreement between the different political and military actors, which meets the democratic aspirations of the (ethnic) majority without jeopardizing the security of the minority.

In the text we explain which internal reasons make this aim difficult to achieve. On the one hand, the international community which gradually allowed the regional community take the lead in the Burundi crisis has excluded the option of peace enforcement. We also explain why only since the coup of July 1996 which brought Buyoya back to power has it been politically sensible for the regional community to resort to the use of sanctions. On the other hand, even if the option of military intervention had not been excluded, it remains doubtful whether force can lead to a sustainable and mutually satisfying political solution for the Burundi crisis. By this we mean that an encompassing strategy is needed to handle the Burundi conflict.

We argue that this conflict is situated at three levels: at the structural level, the institutional level and the emotional level. Structurally, Burundi has to cope with discrimination and under-representation of the Hutu majority; a post-colonial history marked by violence; political manipulation of the ethnic antagonism; an under-developed formal economy which is over-dominated by the Tutsi minority; a state as almost sole provider of monetary income which radicalises the struggle for power positions; an overlapping of ethnic, social and economic differences; the repercussions of ethnic-political violence in the neighbouring countries on the political-ethnic polarisation in Burundi. Institutionally, a sustainable solution has been made more difficult over the last years by the increasing instability and heterogeneity of political (intra-ethnic and inter-ethnic) coalitions and by the military domination of the political system. Emotionally, compromise has been hampered by the lack of accommodating leadership. We further argue that other government conventions or meetings in places such as Rome and Arusha will only achieve democracy, peace and prospects for development if they take into account and manage the aforementioned obstacles.

## **1. INTRODUCTION**

La communauté internationale a mené une activité diplomatique intense depuis le coup d'Etat du 21 octobre 1993 mettant fin à la vie et à la présidence de Melchior Ndadaye, premier président burundais démocratiquement élu et premier chef d'Etat appartenant au groupe ethnique majoritaire des Hutu. Il n'est pas inutile de rappeler que ce coup d'Etat a occasionné la mort de 50.000 Burundais (aussi bien Hutu que

Tutsi)<sup>1</sup>. Sur le plan politique, les événements tragiques de fin 1993 ont débouché, en peu de temps, sur l'«ethnisation» quasi-complète de la compétition politique.

De plus, le renversement brutal du premier gouvernement burundais formé sur base de résultats électoraux porteurs d'un système multipartite<sup>2</sup> s'est répercuté de façon désastreuse au Rwanda, le «faux jumeau» voisin. En termes politico-ethniques, pour l'élite hutu rwandaise, le renversement du pouvoir à dominance hutu au Burundi par des militaires tutsi a réduit encore plus leur volonté à partager le pouvoir avec des Tutsi. A son tour, le génocide au Rwanda, résultat de cette radicalisation, est une des causes majeures du même durcissement au sein du camp politico-ethnique tutsi au Burundi<sup>3</sup>. La peur y règne qu'un pouvoir politique mono-ethnique des Hutu ne puisse se développer et devenir un danger existentiel pour les Tutsi. En termes de rapports de force, le génocide au Rwanda est, aux yeux des Tutsi burundais, la meilleure justification du maintien du caractère mono-ethnique de l'armée burundaise. Il en résulte une méfiance quasi-totale, aussi bien du côté hutu que du côté tutsi en ce qui concerne la convivialité (politique).

Ce bref rappel historique prouve amplement que les conflits au Rwanda et au Burundi, qui sont à première vue des conflits strictement internes, se limitent rarement aux frontières politiques. C'est sur base de ce raisonnement et acculées par l'actualité immédiate que les communautés internationale et régionale<sup>4</sup> ont investi d'énormes moyens humains et financiers dans la région des Grands Lacs depuis fin 1993. L'histoire récente montre qu'elles n'ont pas toujours pu limiter les dégâts, pour utiliser un euphémisme.

Avant d'analyser et de comparer la politique des communautés internationale et régionale depuis l'assassinat de Ndadaye jusqu'au coup d'Etat ramenant le major Buyoya au pouvoir (21 octobre 1993 - 25 juillet 1996) et la période depuis ce coup d'Etat jusque mars 1998, il nous semble utile d'expliquer, en une formule ce que nous entendons par «communauté internationale et régionale»:

- communauté internationale: par ce terme nous entendons les Nations Unies mais aussi les pays occidentaux;

- communauté régionale: les pays voisins du Burundi, ou encore les pays «Arusha» comprenant le Rwanda, l'Ouganda, la Tanzanie, le Kenya et le Congo (RDC); l'ancien président tanzanien, Nyerere, est depuis fin 1995 le porte-parole de la communauté régionale pour ce qui concerne la crise politique au Burundi. Il est secondé dans sa fonction de médiateur par les organisations internationales<sup>5</sup> et les pays occidentaux.

<sup>1</sup> REYNTJENS, F., *Burundi: Breaking the Cycle of Violence*, London, MRG International Report, 1995, p.15.

<sup>2</sup> Le parti politique UPRONA, l'émanation du monopartisme burundais de 1965 à 1993 était le perdant des élections présidentielles et parlementaires de juin 1993 qui l'avaient transformé en parti minoritaire.

<sup>3</sup> DUPONT, P., «The Sub-Regional Context of the Crises in Rwanda and Burundi», in DE GAAY FORTMAN, B. et VELDHUIS, M. (eds.), *Internal Conflicts, Security and Development*, The Hague, RAWOO, 1997, p.65.

<sup>4</sup> Aussi bien au niveau officiel que non-gouvernemental.

<sup>5</sup> En premier lieu l'OUA et les Nations Unies.

## 2. DIPLOMATIE PREVENTIVE

En termes généraux, le but poursuivi par la communauté internationale au Burundi, depuis le renversement du gouvernement Ndadaye, est de prévenir, ou au moins de limiter, d'autres conflits violents par le biais d'un consensus politique sur le partage du pouvoir entre les partis politiques représentant les deux groupes ethniques du Burundi. Il convient de souligner que statutairement, les partis politiques burundais visent à représenter l'entièreté de la population burundaise. Les élections parlementaires du 29 juin 1993<sup>6</sup> avaient donné lieu à l'élection des Hutu sur la liste UPRONA (le parti dit "tutsi") et des Tutsi sur la liste FRODEBU (le parti dit "hutu"). Le gouvernement Ndadaye comptait également des ministres UPRONA-Hutu et FRODEBU-Tutsi. Néanmoins, après l'assassinat de Ndadaye, le paysage politique s'est rapidement "ethnisé", donnant lieu à la mono-ethnisation factuelle des deux grands partis ainsi qu'à la prolifération de partis extrémistes.

Au Burundi, la stabilité politique qui dépend, pour sa quasi totalité, de la stabilité militaire, doit être réalisée en respectant deux critères. D'une part, il faut que les règles démocratiques (et plus précisément les résultats électoraux de juin 1993) soient respectés. Concrètement, cela signifie que les Hutu doivent être suffisamment représentés au sein du pouvoir. D'autre part, le critère de la majorité au pouvoir doit aller de pair avec celui de la protection et de la promotion des droits du groupe minoritaire, les Tutsi.

De plus, comme les Tutsi ont quasiment monopolisé le pouvoir politique de 1965 à 1989 et continuent à le faire dans le domaine militaire, le respect des droits de la minorité s'est avéré plus qu'un principe théorique. Après la victoire de Ndadaye aux élections présidentielles du 1er juin 1993<sup>7</sup> et celle du FRODEBU aux législatives, les nouveaux dirigeants avaient bien compris qu'ils avaient intérêt à intégrer plusieurs politiciens tutsi et/ou UPRONA dans le gouvernement. Ce geste n'a pas pu satisfaire une partie de l'élite tutsi, comme elle l'a amplement démontré le 21 octobre 1993. On peut admettre que des raisons strictes de pouvoir ont décidé des militaires burundais à renverser le régime démocratique de Ndadaye. Depuis le génocide contre les Tutsi au Rwanda, des raisons physiques existentielles jouent également un rôle important dans le jeu du pouvoir burundais. Il est vrai que depuis le génocide règne au Burundi la peur qu'un pouvoir mono-ethnique des Hutu ne se développe et devienne un danger existentiel pour les Tutsi. Aux yeux des Tutsi burundais, le génocide au Rwanda est la meilleure justification du maintien du caractère mono-ethnique de l'armée burundaise.

---

<sup>6</sup> Nous rappelons que le FRODEBU avait obtenu 71,4% des votes et l'UPRONA 21,4% des votes lors des élections législatives du 29 juin 1993; en nombre de sièges parlementaires, le FRODEBU en avait obtenu 65 et l'UPRONA 16 sur un total de 81. En d'autres mots, les autres partis politiques ayant participé au scrutin n'étaient pas parvenus à obtenir un mandat parlementaire.

<sup>7</sup> Ndadaye avait obtenu 65% des votes, son adversaire, le président sortant Buyoya, 32%.

Une perte de l'hégémonie politique ne signifierait pas encore une perte du pouvoir, ou, pire, la crainte de la survie physique<sup>8</sup>.

En bref, depuis le coup d'Etat de 1993 au Burundi<sup>9</sup>, la communauté internationale s'est efforcée à faire négocier une solution politique durable à même de satisfaire les aspirations démocratiques de la majorité ethno-démographique, d'une part, et les droits ressentis comme existentiels du groupe minoritaire d'autre part. Il est évident que les efforts de la communauté internationale à convaincre l'élite burundaise de mettre fin à une période de monopolisation du pouvoir par un groupe démographiquement minoritaire mais militairement et économiquement majoritaire<sup>10</sup>, sans retomber dans une dictature de majorité, constituent un exercice très délicat. D'autant plus délicat que ceci doit se faire dans un climat de méfiance absolue. Ni les Hutu, se référant (notamment) à l'avortement de l'expérience démocratique de 1993<sup>11</sup>, ni les Tutsi, se référant (entre autres) au génocide du Rwanda, ne croient à la volonté des autres à vouloir véritablement partager le pouvoir.

C'est dans ce contexte que la communauté internationale a lancé des initiatives et des projets de *peace keeping*, *peace making* et *peace enforcement*. A ce stade, il nous semble utile de définir les termes que nous venons de citer. Pour cela, nous nous basons sur Lund<sup>12</sup>:

- *peace keeping*: le but est d'éviter qu'une situation conflictuelle ne devienne un conflit violent; cette stratégie se développe sur base d'un accord de cessez-le-feu et a souvent lieu dans un contexte d'après-conflit violent ou de guerre;

- *peace making*: le recours à la carotte et au bâton dans le but de réprimer, repousser ou terminer un conflit violent; cette stratégie se développe dans une situation de conflit grave ou de guerre;

- *peace enforcement*: le recours à la force armée, conformément au chapitre VII de la Charte des Nations Unies dans le but de limiter ou mettre fin à un conflit violent; cette stratégie a également lieu dans une situation de conflit tendu.

D'une part, le Burundi a quasi constamment évolué dans une situation tendue depuis fin octobre 1993. De l'autre, dès le début du conflit, la communauté internationale a clairement indiqué les limites de sa politique au Burundi en manifestant sa réticence face à une intervention militaire. Bref, elle a surtout déployé des activités de *peace making*. C'est ce point que nous développons dans la partie ci-après.

### **3. POLITIQUE DE LA COMMUNAUTE INTERNATIONALE: OCTOBRE 1993 - JUILLET 1996**

---

<sup>8</sup> A titre de comparaison, au Rwanda, avec la même proportion entre Hutu et Tutsi (85/15%), aussi bien l'autorité politique que l'autorité policière et militaire étaient largement, jusqu'en 1994, aux mains des membres du groupe ayant perpétré le génocide: les Hutu.

<sup>9</sup> Et dans une période de presque cinq ans, qui a été caractérisée par les répercussions du génocide au Rwanda et le coup d'Etat de juillet 1996 au Burundi.

<sup>10</sup> Le Burundi entre 1965 et 1993.

<sup>11</sup> Ayant abouti, selon eux, au coup d'Etat de juillet 1996.

<sup>12</sup> LUND, M., "Early Warning and Preventive Diplomacy", in CROCKER, C.A., HAMPSON, F.O. et AAL, P., eds., *Managing Global Chaos, Sources of and Responses to International Conflict*, Washington, D.C., US Institute of Peace, pp.379-402.

Dans ce chapitre, nous donnerons un bref aperçu ainsi que notre analyse de la politique menée par la communauté internationale durant la période du *creeping coup*<sup>13</sup>, c'est à dire celle suivant l'assassinat de Ndadaye jusqu'à la prise du pouvoir par Buyoya. En termes généraux, malgré les bonnes intentions reprises sous le terme de "diplomatie préventive", la communauté internationale s'est caractérisée par la réaction plutôt que par la prévention. De plus, le mandat de ses actions était, dans plusieurs cas, soit insuffisant<sup>14</sup> soit nullement respecté sur le terrain. Nous admettons que notre analyse soit facilitée par son caractère rétrospectif et "réactif".

La communauté internationale a soutenu quasi unanimement le processus de démocratisation en 1991-1993 ainsi que les élections présidentielles et législatives de juin 1993, sans s'assurer si les acteurs responsables du succès ou de l'échec du processus (c'est à dire l'élite tutsi au sein du parti UPRONA et de l'armée) seraient prêts à respecter le verdict électoral. Conséquemment, il n'y a pas eu de projets de "démocratisation" allant au-delà de la vérification des aspects *free et fair* des élections.

Aveuglée par la transition de juin à octobre 1993 qui, à première vue, s'est déroulée de façon exemplaire, tous les observateurs ne pouvaient être que surpris par le coup d'Etat du 21 octobre 1993. Bien que le Secrétaire général des Nations Unies ait réagi rapidement en nommant un représentant spécial pour le Burundi, et bien que le coup d'Etat ait été condamné unanimement par la communauté internationale, il ne peut être exclu qu'une opération préventive aurait pu atténuer l'ampleur des dégâts mentaux, humains et économiques.

Bien qu'il y ait eu plusieurs indices d'un lien entre les événements d'octobre-décembre 1993 au Burundi et la radicalisation ethno-politique au Rwanda, le mandat des troupes MINUAR au Rwanda n'a pas été renforcé (de *peace keeping* à la possibilité de *peace enforcement*). Au contraire, quelques jours après l'éclatement du génocide, le nombre des troupes a été fortement réduit; le mandat des troupes qui restaient n'a pas été modifié pendant la période la plus désastreuse du génocide<sup>15</sup>.

Presqu'en même temps que l'arrivée du représentant spécial du Secrétaire général, quelques dizaines de militaires MIOB<sup>16</sup> ont été déployés au Burundi. Même si leur mandat d'observation constituait une activité de prévention, il n'était stipulé aucune suite à donner à l'observation.

Le représentant spécial a certainement joué un rôle vital de prévention. Grâce à ses activités diplomatiques intensives, il a pu éviter une récrudescence incontrôlable de la violence pendant l'épineuse succession de deux présidents en six mois<sup>17</sup>. De

<sup>13</sup> REYNTJENS, F., *op. cit.*, p.16.

<sup>14</sup> "deficient fine tuning".

<sup>15</sup> Le 17 mai 1994, le Conseil de Sécurité a voté un nouveau mandat MINUAR et a donné le feu vert au stationnement de 5.500 troupes. Comme la mise en oeuvre tardait, les Nations Unies ont finalement approuvé l'"Opération turquoise", une opération de *peace enforcement*. Bien que cette intervention ait été fortement critiquée, elle a sauvé davantage de vies humaines que la MINUAR.

<sup>16</sup> Mission Internationale d'Observation au Burundi, force composée par l'OUA avec l'appui de la communauté internationale.

<sup>17</sup> M. Ndadaye le 21 octobre 1993 et son successeur C. Ntaryamira le 6 avril 1994.

même, les négociations politiques couronnées par la convention de gouvernement du 10 septembre 1994 constituent un élément préventif potentiel. Néanmoins, du point de vue démocratique, cet accord constitue une violation flagrante des résultats électoraux d'octobre 1993<sup>18</sup>. Des partis politiques qui n'étaient pas représentés au parlement s'étaient attribués des postes gouvernementaux et autres. De plus, un système de quota favorisait disproportionnellement le camp non-présidentiel (UPRONA et autres)<sup>19</sup> en accordant 45% des postes ministériels aux partis "tutsi". Ces derniers, bien que faisant partie du gouvernement, étaient formellement identifiés comme bloc d'opposition face au bloc majoritaire. Le fait qu'il ne s'agissait donc pas d'un gouvernement d'unité nationale, mais bien d'une simple répartition de postes politiques, n'était même pas caché. Finalement, bien que la présidence restait entre les mains du parti majoritaire FRODEBU, son autonomie était fortement réduite.

Néanmoins, il y avait l'espoir que la violation de la démocratie serait compensée par le retour à la paix et à la stabilité au Burundi. En introduisant des personnalités considérées comme extrémistes au sein du pouvoir politique et en accordant au groupe tutsi un pouvoir hors de proportion (démographique), la communauté internationale espérait que l'élite tutsi finirait par accepter le principe de la convivialité politique. Néanmoins, en l'absence d'une volonté de respecter la convention de gouvernement et, surtout, d'un accord sur un projet politique commun, la stratégie préventive avait perdu, dès sa naissance, beaucoup de son efficacité. Au sein du bloc présidentiel, la convention de gouvernement a mené à une scission politique (CNDD) et à une guérilla relativement efficace (FDD) dirigées par l'ancien ministre de l'intérieur Nyangoma. De plus, comme il n'y avait pas de réaction programmée dans le cas du non-respect de la convention gouvernementale, on ne pouvait guère encore parler d'une vraie "prévention de conflit".

Le consensus politique fait défaut au Burundi. L'échec de la convention de gouvernement et le fait que la violence soit toujours présente<sup>20</sup> le prouvent. En termes de résolution de conflit, la communauté internationale n'avait pas de réponse au-delà de cette stratégie de *peace making*. Comme elle n'avait pas de stratégie d'imposition "préventive", et si nécessaire "réactive", elle se trouvait déjà dans une position affaiblie lors des négociations politiques. Depuis 1995, la communauté régionale, représentée et symbolisée par l'ancien président tanzanien J. Nyerere, joue un rôle de médiation actif. Le 25 juin 1996, il y a eu le bref espoir que l'accord de principe sur une éventuelle assistance militaire entre les deux protagonistes les plus importants du moment<sup>21</sup> pourrait constituer une base au-delà des principes de *peace making*<sup>22</sup>. Malheureusement, l'opposition interne au sein des deux camps politico-ethniques signifiait l'enterrement du projet quelques jours plus tard.

<sup>18</sup> REYNTJENS, F., *op. cit.*, pp.19-20.

<sup>19</sup> Au-delà des normes conformes à la nécessité de garantir la protection de la minorité.

<sup>20</sup> La nouveauté était l'émergence d'une importante rébellion opposée à l'armée burundaise.

<sup>21</sup> Le président FRODEBU/Hutu et le premier ministre UPRONA/Tutsi.

<sup>22</sup> Les mois précédents, le Secrétaire général des Nations Unies recherchait un consensus sur le même principe au sein de la communauté internationale; en vain (cf. DUPONT, P., "Attitude de la communauté internationale vis-à-vis de la crise burundaise", in *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 1996-1997*, Paris, L'Harmattan, 1997, pp.15-30).

Jusqu'au coup d'Etat du 25 juillet 1996, la stratégie des pays voisins du Burundi et celle de la communauté internationale avaient en commun la poursuite d'un consensus au sein du gouvernement, c'est à dire au niveau politique. Ceci constituait un atout autant qu'une faiblesse. En soutenant un gouvernement formellement héritier du processus de démocratisation de 1991-1993, la communauté internationale manifestait de façon non-ambiguë son appui aux valeurs démocratiques et de l'émanation institutionnelle de celles-ci. Néanmoins, en traitant le pouvoir exécutif (et législatif) de façon privilégiée, les médiateurs courraient le risque de rendre hostile le centre du pouvoir déterminant, c'est à dire le pouvoir militaire. Bien que la convention de gouvernement de septembre 1994 et les démarches de Nyerere depuis 1996 incluent les réseaux des pouvoirs para-légaux, la communauté internationale s'est retrouvée régulièrement dans une situation difficile. Elle ne pouvait ni ne voulait imposer des sanctions, au risque d'affaiblir en premier lieu le réseau de pouvoir le plus faible, c'est à dire le pouvoir politique. Il lui manquait donc un instrument de *peace making* indispensable: celui de la punition.

#### **4. LE COUP MILITAIRE DU 25 JUILLET 1996 ET LA FIN DE L'AMBIGUITE**

D'abord, nous signalons que le coup d'Etat n'a pas empêché la communauté internationale, depuis fin 1995, de continuer à déléguer aux pays de la région la recherche d'une solution politique et, éventuellement, militaire pour le Burundi. Cette évolution, c.à.d. la responsabilisation de la communauté régionale, peut être perçue de façon positive, mais également de façon négative: l'abdication de la communauté internationale face à la crise burundaise.

L'arrivée au pouvoir d'un gouvernement considéré par la communauté régionale comme illégitime (celui-ci n'étant pas du tout lié par les résultats électoraux de 1993) signifiait, en quelque sorte, un atout pour le médiateur régional Nyerere et les pays voisins du Burundi. Aussi longtemps qu'il y avait un gouvernement en place qui symbolisait plus ou moins le processus de démocratisation, l'option de recours aux sanctions était quasiment exclue pour éviter le risque d'affaiblir les pouvoirs exécutif et législatif. Une fois que le gouvernement était considéré comme ne symbolisant plus la démocratisation, cette contrainte a disparu. Concrètement, cela signifiait qu'il y avait plus de possibilités pour développer une véritable politique de *peace making*. Dorénavant, les médiateurs seraient privés, non seulement de la "carotte" mais aussi du "baton", c'est-à-dire des sanctions économiques.

Ainsi le 31 juillet 1996, les chefs d'États des pays voisins du Burundi décident d'imposer un embargo contre le Burundi aussi longtemps que trois conditions ne seraient pas remplies:

1. le rétablissement de l'assemblée nationale;
2. le rétablissement des partis politiques;
3. l'ouverture de négociations immédiates et inconditionnelles entre tous les partis en conflit, y compris ceux extérieurs au pays.

Quant à cette troisième condition, elle est en soi remarquable. Elle indique pour la première fois et très clairement que toutes les forces influentes, politiques et

militaires, doivent être réunies autour de la table sous peine des sanctions. Cette position signifie un nouveau départ. Comme il n'y a plus de gouvernement "légitime", il est devenu plus facile de tenir compte des forces situées hors de toute légalité mais non moins pertinentes.

Les deux premières conditions étant remplies le 12 septembre 1996<sup>23</sup>, l'accomplissement de la troisième condition fait défaut aux yeux de la communauté régionale<sup>24</sup>. Nous remarquerons dans le chapitre suivant qu'il y a eu, depuis le coup d'Etat, des négociations entre des représentants du gouvernement Buyoya et d'une partie de l'opposition. Nous constatons que la communauté régionale les jugeait insuffisantes. La dernière confirmation du maintien des sanctions date du 21 février 1998<sup>25</sup>. Il s'agissait d'une décision prise à Kampala lors du sixième sommet des chefs d'États des pays voisins sur le Burundi.

Avant d'épiloguer sur la position de la communauté régionale (position qui a été soutenue par la communauté dite internationale<sup>26</sup>), il convient d'analyser deux initiatives appuyées par les pays voisins du Burundi et par la communauté internationale par le biais de différents envoyés spéciaux. La première est le projet "Arusha" patronné par le médiateur Nyerere qui, soutenu par les communautés régionale et internationale, tente de réunir toutes les forces politiques burundaises autour d'une même table. Étant donnée la tension dans le climat politico-militaire au Burundi, l'avoir-lieu d'une réunion serait en soi un premier succès. Une fois ce pas franchi, il s'agira de trouver un consensus durable à même de pouvoir faire sortir le Burundi de la crise qui frappe le pays depuis fin 1993. Les "rencontres de Rome", où ont été réunis le régime burundais ("le gouvernement en place") et le CNDD<sup>27</sup> représentent la deuxième initiative de médiation dont il est question.

## 5. ROME: CONTENU ET COMMENTAIRES

<sup>23</sup> Pour être plus complet, nous ajoutons que le FRODEBU a été suspendu le 8 décembre 1997 pour une période de six mois suite à la reconduction du président Minani comme représentant légal. Le ministre de l'intérieur burundais justifiait cette décision sur base de «*la rébellion ouverte*» de Minani, qui s'est exilé en Tanzanie depuis le coup d'Etat de Buyoya. La suspension fut annulée 24 heures plus tard (*UN DHA IRIN Update N°308 for Central and Eastern Africa*, 6-8 décembre 1997).

<sup>24</sup> Ce n'est pas sans raison que nous nous référons à la communauté régionale, et non plus à la communauté internationale, celle-ci ayant, en réalité, délégué le suivi de la politique du Burundi à la première.

<sup>25</sup> Il convient d'ajouter que le 16 avril 1997 fut décidée, pour des raisons humanitaires, une levée partielle de l'embargo sur l'importation des produits agricoles et des denrées alimentaires, des médicaments et des matériaux de construction, ainsi que du matériel didactique.

<sup>26</sup> Plus qu'avant le coup d'état, on note au niveau diplomatique la prépondérance des pays voisins du Burundi. Les pays occidentaux et les Nations Unies se sont positionnés de façon assez déterminée au second rang, appuyant financièrement et moralement les initiatives de la communauté régionale. D'une part, on peut parler d'une responsabilisation des Etats africains. De l'autre, la communauté internationale émet un signal de désengagement.

<sup>27</sup> En d'autres mots, les antagonistes militaires les plus pertinents du moment, au Burundi, étaient réunis autour de la table à Rome.



Pendant les 20 mois suivant le coup d'Etat, c'est à Rome qu'un accord a été conclu jusqu'à présent. Ce dernier porte sur le cadre général des négociations. Le 10 mars 1997<sup>28</sup>, sous médiation de la communauté San Egidio, des représentants du gouvernement burundais et du CNDD ont signé un accord sur un agenda de négociations. A la mi-mai 1997, les réunions qui étaient tenues secrètes jusqu'alors<sup>29</sup>, ont été rendues publiques. Cette révélation a suscité une réaction hostile du côté hutu et tutsi, soulignant ainsi la division au sein des deux camps politico-ethniques. Du côté hutu, les réactions des personnalités FRODEBU allaient de l'approbation prudente<sup>30</sup> à la dénonciation<sup>31</sup>. Sur le plan militaire hutu, des groupes rebelles tels qu'une aile du PALIPEHUTU et du FROLINA se sont déclarés totalement opposés à une stratégie de négociation.

Du côté tutsi, il y avait une vive contestation de la part des opposants à (la politique de négociation de) Buyoya au sein des partis politiques<sup>32</sup>, des syndicats et de l'université. Cette opposition politique n'a pas donné lieu à une opposition militaire. Néanmoins, il n'est pas exclu qu'elle ait engendré le blocage des rencontres de Rome. Il n'y a plus eu de réunions depuis lors. Peu de temps après que le gouvernement ait reconnu les négociations avec le CNDD, de plusieurs côtés tutsi, l'on a noté une opposition manifeste. Les réactions négatives des groupes politiques considérés comme adversaires à Buyoya ne peuvent pas surprendre. Au sein du parti présidentiel UPRONA, il n'y a pas d'unanimité. L'opposition de la faction du président de parti Mukasi à la politique de Buyoya s'est manifestée brutalement, menant le parti au bord de la rupture totale. Selon Mukasi et le comité central du parti, comme *«il n'est pas question de négocier avec des génocidaires, la rencontre de Rome prend l'allure d'une haute trahison»*. Par contre le groupe parlementaire désapprouvait *«la précipitation avec laquelle le président du parti UPRONA a agi sans même consulter les organes habilités»*. Les parlementaires *«se désolidarisent totalement de l'accusation de haute trahison portée intempestivement contre les plus hauts responsables du pays»*.

Parmi les adversaires explicites aux pourparlers avec l'opposition hutu se trouvent aussi des étudiants, l'association des professeurs d'université<sup>33</sup>, 23 syndicats, c'est à dire une partie non-négligeable de l'élite sociale burundaise. L'opposition que prononcent, au niveau politique, Mukasi et d'autres retrouve ses échos au sein des mondes académique, professionnel, juridique, administratif et, sans doute, militaire. Il

<sup>28</sup> La première rencontre avait eu lieu en septembre 1996.

<sup>29</sup> La dernière rencontre date du 10 avril 1997.

<sup>30</sup> L'ex-président Ntibantunganya et le président de l'Assemblée nationale Ngendakumana.

<sup>31</sup> Le président du FRODEBU Minani. Quant au FRODEBU, à part les "modérés" et les "radicaux", il y a un groupe qui a rejoint les rangs du CNDD.

<sup>32</sup> UPRONA, PARENA (le parti politique de l'ex-président Bagaza), SOJEDEM etc. (*UN DHA IRIN Emergency Update N°187 on the Great Lakes*, 4 juin 1997).

<sup>33</sup> En guise de réaction à la nouvelle de la rencontre entre le gouvernement burundais et le CNDD à Rome, *«s'agissant du fond, l'Association laisse à la postériorité le soin d'apprécier l'acte de ce gouvernement qui est entré en intelligence avec l'ennemi qui tue les enfants, les élèves, les femmes et les vieillards du Burundi. L'Association constate que c'est la première fois qu'un gouvernement négocie avec des criminels coupables de génocide en arguant que c'est la seule voie pour ramener la paix»*.

est difficile d'estimer le poids politico-militaire de ces différents groupes, d'autant plus que les coalitions au Burundi sont de nature instable.

Enfin, deux raisons peuvent expliquer la paralysie des négociations politiques depuis lors. Soit l'opposition au sein du groupe tutsi (y compris l'armée) avait atteint un tel niveau que la survie politique et, peut-être, physique du président était en danger, soit Buyoya disposait d'un alibi (orchestré ou non) pour mettre fin aux pourparlers. C'est d'autant plus vrai que sur le terrain, l'armée semblait avoir pris l'avantage sur le CNDD, au moins temporairement (au mois de mai 1997), suite à la victoire de l'AFDL au Congo, victoire ayant réduit la marge de manoeuvre du CNDD au Kivu.

Ceci ne signifie pas que les deux protagonistes réunis à Rome, tout comme d'autres acteurs politiques burundais, ne se sont plus rencontrés, ou n'ont pas au moins eu la possibilité de se revoir. Nous nous référons d'une part à la conférence de dialogue organisée par l'Unesco à Paris, du 26 au 28 septembre 1997<sup>34</sup>, et, de l'autre, à la conférence sur la résolution des conflits en Afrique, co-organisée à Arusha par la Fondation Nyerere et le PNUD du 21 au 23 janvier 1998. Tandis que le Burundi était le seul thème à l'agenda de la conférence de Paris, la conférence d'Arusha se référait à plusieurs conflits sur le continent africain. Évidemment, vu l'endroit et le moment<sup>35</sup> de la réunion et vu l'identité du co-organisateur, le conflit burundais était au moins un des principaux prétextes de la réunion. D'autant plus que le conflit se trouvait dans une nouvelle phase d'escalade, rapprochant la violence de la capitale, depuis les attaques près de l'aéroport de Bujumbura fin décembre 1997 (Rukaramu)<sup>36</sup> et début janvier 1998 (Maramvya). Une des stratégies du CNDD pourrait consister à forcer une nouvelle fois par les armes le gouvernement burundais à la table des négociations.

Pour revenir à l'accord-cadre du 10 mars 1997 et en parcourant l'agenda convenu, on constate que tous les obstacles majeurs à une paix durable au Burundi devraient être discutés afin de déboucher sur un accord général. En ordre consécutif, les questions suivantes devraient être discutées<sup>37</sup>:

- le rétablissement de l'ordre constitutionnel et institutionnel;
- les questions des forces de défense et de sécurité publique;

<sup>34</sup> Une cinquantaine de représentants des partis politiques burundais y ont participé.

<sup>35</sup> Il était, depuis quelques semaines, question d'un nouveau sommet régional sur le Burundi. Une nouvelle décision était attendue sur un éventuel allègement des sanctions, pour des raisons humanitaires (cf. différents rapports critiquant l'effet désastreux des sanctions) et politiques (geste vis-à-vis de Buyoya pour compenser sa volonté de participer ultimement à des négociations de paix).

<sup>36</sup> Au moins deux cents civils et militaires ont trouvé la mort dans les affrontements après cette attaque qui, selon le porte-parole du CNDD en Europe, était orientée exclusivement contre des positions militaires, voulant ainsi prévenir le débarquement de nouvelles armes pour l'armée burundaise (*UN DHA IRIN Update N°324 & 326 for Central and Eastern Africa*, 2 et 6 janvier 1998).

<sup>37</sup> "Annexe I: Accord entre le Gouvernement en place au Burundi et le Conseil National pour la Défense de la Démocratie (CNDD)", *Procès-Verbal de la rencontre du 27 février au 10 mars à Rome entre une délégation du gouvernement en place au Burundi et une délégation du Conseil National pour la Défense de la Démocratie (CNDD), en présence et avec la médiation de la Communauté de S. Egidio* «pour discuter du Cadre Général et l'Agenda de leurs négociations, pour permettre le retour à la paix et à la démocratie».

- la suspension des hostilités;
- la question du fonctionnement de la Justice, y compris la mise sur pied d'un Tribunal Pénal International chargé de juger les actes de génocide et autres crimes politiques commis au Burundi depuis l'indépendance;
- l'identification et les modalités de l'engagement des autres parties;
- le cessez-le-feu;
- les garanties d'exécution et de respect de l'Accord Général.

D'une part, il est question d'un accord-cadre entre deux partis dans le conflit burundais. La condition posée par la communauté régionale, réclamant que tous les partis burundais soient impliqués dans les négociations, n'a pas été remplie. Pour la communauté régionale, qui soutenait la rencontre de Rome comme faisant partie du processus global d'Arusha, cet accord -jugé d'ailleurs comme simple accord de principe- ne suffisait pas pour pouvoir lever les sanctions<sup>38</sup>. D'autre part, les interlocuteurs présents à Rome représentent les forces armées les plus pertinentes du moment. Il est évident qu'un accord entre des interlocuteurs qui peuvent déterminer la paix ou la guerre au Burundi serait, de loin, préférable. A condition évidemment que les interlocuteurs réunis à Rome puissent maintenir leur prise sur les forces armées et/ou à condition qu'un éventuel accord ne suscite pas d'autre opposition armée. Cette opposition pourrait provenir aussi bien de l'armée burundaise ou des groupes paramilitaires du côté tutsi, que d'autres groupes rebelles hutu, tels que le PALIPEHUTU-FNL ou le FROLINA<sup>39</sup>.

Une autre remarque traite du vaste et ambitieux programme de Rome. Sans vouloir sous-estimer la valeur symbolique de l'accord-cadre, il n'y a été signé qu'un accord de principe sur le contenu des prochaines négociations. Ces négociations se dérouleront en ordre chronologique et thématique. Aussi longtemps qu'il n'y a pas d'accord sur un protocole spécifique, les négociations sur les autres protocoles ne pourront avoir lieu. A part les trois premiers points importants qui seront mis en application une fois signé un accord sur la cessation des hostilités, les différents protocoles ne seront mis en application que s'il y a un accord sur tous les protocoles, c'est-à-dire sur l'accord général.

Ainsi libellé, l'accord est très ambitieux, essayant entre autres de résoudre des contentieux qui divisent les Burundais depuis l'indépendance. D'une part, il y a une hiérarchie dans les points à traiter. De l'autre, il ne pourra y avoir un véritable cessez-le-feu aussi longtemps qu'il n'y aura pas d'accord général. Vu la complexité des questions à discuter, il n'est pas exagéré d'affirmer que les négociations pourraient durer des mois, voire des années.

---

<sup>38</sup> Implicitement, le gouvernement burundais était du même avis en soulignant qu'il ne participerait à des négociations multipartites qu'à la condition de la suppression des sanctions.

<sup>39</sup> Le rapporteur spécial des droits de l'homme au Burundi, Pinheiro, note que la décision du CNDD de participer à la réunion d'Arusha (25 août 1997, cf. infra) a engendré des affrontements violents entre le CNDD et le PALIPEHUTU dans les provinces de Cibitoke et Bubanza. Cette violence aurait coûté la vie à plus de 600 combattants et causé la fuite de 13.000 personnes.

Par ailleurs, compte tenu de la rapidité avec laquelle les positions et les alliances se modifient au Burundi<sup>40</sup>, il nous semble nécessaire de mettre sur pied des mécanismes de contrôle ou d'intervention pour éviter que l'opposition aux pourparlers ne rende impossible leur aboutissement. Dans le procès-verbal, il n'y a nulle part question d'un appel à une force internationale neutre qui aurait comme mission la sauvegarde des pourparlers. Il va de soi que l'hétérogénéité et l'instabilité du paysage politique burundais rendent complexe et délicat un exercice de *peace making*. En l'absence de mécanismes neutres de surveillance, donc de mécanismes de *peace enforcement*, le succès des pourparlers de Rome est, depuis son début, hypothéqué.

L'hétérogénéité politique burundaise peut expliquer l'exigence de la communauté régionale, que toutes les parties au conflit soient impliquées dans de futures négociations. Les rencontres de Rome, réunissant les antagonistes militaires les plus importants (au moins au moment de la rencontre), sont jugées utiles aussi longtemps qu'elles complètent d'éventuels pourparlers à Arusha. évidemment, plus il y a d'interlocuteurs, plus il devient difficile de trouver un consensus.

## 6. LE PROCESSUS D'ARUSHA: CHRONOLOGIE ET ANALYSE

Que le régime burundais soit vraiment opposé à entamer des négociations avec l'opposition (hutu et tutsi), ce manque de volonté s'est nettement manifesté fin août 1997. Pour la première fois depuis le coup d'Etat, Nyerere avait su programmer une date pour réunir les différents partis dans le conflit burundais le 25 août 1997 à Arusha.

Bien que cette date soit déjà fixée depuis un mois, ce n'est que trois jours avant la réunion que le gouvernement burundais s'est déclaré incapable de se rendre à Arusha. Il n'est pas exclu que cette décision ait été motivée par la décision du 16 août 1997 des pays voisins de maintenir les sanctions. Le gouvernement burundais évoquait plusieurs raisons pour ne pas participer à la réunion d'Arusha, accusant principalement la Tanzanie et Nyerere. La Tanzanie aurait été à la base de la décision du 16 août 1997<sup>41</sup>. Ensuite, il n'y aurait pas eu de véritable consultation avec le médiateur (Nyerere) sur le fond et les dispositions pratiques au sujet de la préparation des discussions d'Arusha<sup>42</sup>. De plus, les autorités tanzaniennes et le médiateur auraient multiplié des déclarations et des gestes provoquant une tension entre les deux pays et décourageant la participation du Burundi au rendez-vous d'Arusha. Selon le Burundi, la Tanzanie protégerait des réfugiés burundais qui utiliseraient le territoire

<sup>40</sup> Il n'est pas inutile de souligner que ce ne sont pas tous les analystes du Burundi qui partagent le point de vue selon lequel le paysage politique burundais serait hétérogène et peu stable. Surtout dans le camp hutu, il est stipulé que le groupe tutsi est plus homogène qu'il ne le montre. Son seul but, depuis 1965, serait le maintien d'un maximum de pouvoir. Buyoya ne serait pas différent de ses prédécesseurs. Il ne serait pas prêt à entamer des négociations devant mener à un partage (donc à une perte) de pouvoir. Ceci expliquerait, toujours selon la même opinion, pourquoi il n'y a pas eu de vraies négociations avec l'opposition depuis le coup d'état.

<sup>41</sup> UN DHA IRIN *Emergency Update N°231 on the Great Lakes*, 19 août 1997.

<sup>42</sup> REPUBLIQUE DU BURUNDI, MINISTERE DES RELATIONS EXTERIEURES ET DE LA COOPERATION, *Les raisons du report de l'ouverture des pourparlers d'Arusha*.

tanzanien pour attaquer le Burundi<sup>43</sup>. La Tanzanie, quant à elle, accusait le Burundi de rassembler des troupes à la frontière commune.

Quoique les relations avec la Tanzanie se soient détériorées en peu de temps<sup>44</sup>, il est beaucoup plus probable que la raison fondamentale du boycott de Buyoya soit ailleurs, c.à.d. au niveau du groupe tutsi. Ou bien l'opposition interne tutsi ou encore un manque de volonté fondamentale à négocier un programme de changement politique expliquerait le mieux la décision de Buyoya de ne pas se rendre à Arusha.

Malgré tout, la réunion programmée pour le 25 août 1997 symbolisait un pas en avant. C'est la première fois qu'une rencontre réunissant tous les partis politiques devait avoir lieu, y compris les partis dits "extrémistes". Il était entendu que seul l'UPRONA officiel, c'est à dire l'aile du président Mukasi, refuserait de participer à la réunion, exprimant ainsi son opposition au président Buyoya. Officiellement, Mukasi refusait «de négocier avec des génocidaires»<sup>45</sup>. L'opposition vocalisée par Mukasi<sup>46</sup>, soutenu par le noyau "dur" du régime aurait fait craindre Buyoya pour sa survie politique<sup>47</sup> et aurait été la raison principale de l'annulation in extremis de sa participation aux concertations d'Arusha<sup>48</sup>.

Les relations entre le gouvernement burundais et les pays voisins se sont visiblement détériorées depuis le boycott de la réunion d'Arusha par Buyoya. Ses appels à changer l'endroit de la réunion (hors de la Tanzanie, considérée comme

---

<sup>43</sup> Mme Sadako Ogata, la Haut Commissaire des Nations Unies aux Réfugiés, lors d'une réunion du Conseil de sécurité, notait que des activités paramilitaires n'avaient pas encore été observées pendant les visites de terrain du HCR. Néanmoins, elle faisait remarquer qu'une situation comparable à celle qui a existé dans les camps de réfugiés à l'Est du Zaïre était possible et devait à tout prix être évitée (*UN DHA Emergency Update N°245 on the Great Lakes*, 10 septembre 1997).

<sup>44</sup> Une des plus fortes accusations du Burundi contre la Tanzanie était celle du ministre de l'énergie et des mines Bernard Barandereka accusant la Tanzanie de vouloir annexer le Burundi. Cela expliquerait la politique du gouvernement tanzanien de ne pas déranger les rebelles burundais dans leurs activités terroristes contre le Burundi à partir des camps de réfugiés en Tanzanie. Toujours selon le ministre, la Tanzanie aurait développé une politique de déstabilisation consistante contre le Burundi (*UN DHA Emergency Update N°242 on the Great Lakes*, 5 septembre 1997).

<sup>45</sup> Nous revenons sur l'abus qui a été fait du terme génocide.

<sup>46</sup> Un événement significatif a été l'arrestation de Mukasi le 19 septembre 1997 au cours d'une conférence de presse pendant laquelle il dénonçait la politique de négociation de Buyoya. Le 16 septembre, l'UPRONA avait entamé une procédure juridique contre un membre du gouvernement, le ministre de l'intérieur le Lt. Col. E. Bayaganakandi, procédure motivée par la politique de concertation du gouvernement de Buyoya (*UN DHA IRIN Emergency Update N°249 on the Great Lakes*, 16 septembre 1997).

<sup>47</sup> Pour ne pas dire "physique". Buyoya aurait déclaré dans une interview qu'il craignait pour sa vie. Il se sentirait menacé par des opposants, dans son propre camp (*UN DHA IRIN Emergency Update N°208 on the Great Lakes*, 9 juillet 1997). En mars 1997, Buyoya a pu échapper à un attentat qui aurait été planifié par des membres du parti PARENA, le parti de l'ancien président Bagaza (*UN DHA IRIN Emergency Update N°126 on the Great Lakes*, 13 mars 1997).

<sup>48</sup> "Security Concerns Prompt Buyoya to Pull Out of Talks", *The East African*, 25-31 août 1997.

partiale) et à réclamer un autre médiateur<sup>49</sup>, ont été rejetés par la communauté internationale. Lors du sommet régional du 3 septembre 1997 à Dar-es-Salaam, les dirigeants de l’Ethiopie, du Congo (RDC), de l’Ouganda, du Rwanda, de la Zambie, du Zimbabwe, en présence des observateurs de l’OUA/ONU, de l’UE, des Etats-Unis et de l’Afrique du Sud, ont lancé un véritable ultimatum à Buyoya.

Les sanctions étaient maintenues<sup>50</sup>. Pour souligner leur détermination, les pays voisins décidèrent de créer un secrétariat chargé de superviser le respect des sanctions. Nyerere, qui avait suggéré d’être remplacé au cas où il serait perçu comme obstacle au processus de paix, a été confirmé dans sa fonction. En soulignant que Nyerere serait l’hôte des prochaines rencontres multipartites d’Arusha, la Tanzanie et Arusha étaient maintenus comme endroits hôtes. De plus, le gouvernement burundais était invité à accorder la liberté de mouvement aux anciens présidents Bagaza et Ntibantunganya ainsi qu’au président de l’assemblée nationale Ngendakumana<sup>51</sup>. Les procès politiques devaient être suspendus, la politique de regroupement supprimée.

Outre le message, le choix même du messenger ne laissait aucun doute par rapport à la détermination des pays voisins. Pour citer Colette Braeckman, «*tout le monde a compris qu’en désignant Museveni comme porte-parole de la région, les pays voisins du Burundi avaient choisi la solution dure: obliger Bujumbura à négocier, sinon à plier sous peine d’une intensification des sanctions et, à terme, d’une intervention militaire*»<sup>52</sup>. Le choix du messenger est plus que symbolique. Les relations entre Buyoya et Museveni n’ont jamais été les meilleures, Museveni étant “accusé” de favoriser l’ancien président Bagaza. Museveni, le dirigeant non-disputé de la région, illustre le mieux la détermination de celle-ci face au gouvernement burundais.

Reste cependant à voir si les pays voisins sont prêts à intervenir militairement au cas où il n’y aurait plus d’alternatives. L’intervention au Congo (RDC) a été coûteuse. De plus, plusieurs pays de la région, y compris le leader Ougandais, doivent faire face à des rébellions internes tenaces. Comme leurs capacités militaires ne sont pas illimitées et que l’impasse politique et la guerre interne au Burundi ne se sont pas encore répercutées au-delà des frontières<sup>53</sup>, l’on peut s’imaginer que l’option militaire ne figure pas parmi les priorités.

Au niveau politique, cependant, plusieurs raisons peuvent expliquer la détermination de la communauté régionale face au gouvernement Buyoya:

- la personnalité et la réputation de Nyerere;
- la poursuite de la stabilité régionale;
- la crainte d’une explosion éventuelle de la violence au niveau régional, dans laquelle les états voisins ne désirent pas être impliqués pour des raisons financières et militaires internes;

<sup>49</sup> Par la suite, Buyoya n’a plus requis le remplacement de Nyerere, mais a demandé qu’il soit assisté par d’autres médiateurs.

<sup>50</sup> Une des conséquences pourrait être que le gouvernement burundais soit obligé de réduire les salaires des fonctionnaires, faute de moyens budgétaires suffisants (interview de Buyoya dans *The East African*, cf. *UN DHA IRIN Emergency Update N°273*, 18-20 octobre 1997).

<sup>51</sup> Ngendakumana a été interdit de quitter le pays pour participer à la réunion d’Arusha.

<sup>52</sup> BRAECKMAN, C., *Le Soir*, 16 septembre 1997.

<sup>53</sup> Ce qui était bien le cas, effectivement ou potentiellement, au Kivu.

- l'aspect publicitaire, à usage externe, des défenseurs de la démocratie.

De plus, au niveau psychologique, des antagonismes personnels rendent difficiles les discussions. Ce ne sont pas tellement les antagonismes entre Museveni, dit "bagaziste" et Buyoya qui ont empêché le progrès dans les efforts de médiation. Ce sont plutôt les rapports entre Buyoya et Nyerere qui se sont détériorés progressivement depuis le coup d'Etat de juillet 1996. On peut s'imaginer que la prise de pouvoir par Buyoya, pendant le mandat de médiation de Nyerere, a porté un premier coup important à la confiance qu'avait Nyerere en Buyoya. La réplique de la communauté régionale, conseillée par Nyerere, d'imposer et de maintenir des sanctions économiques n'était pas de nature à améliorer ces relations.

Aux yeux du régime burundais, Nyerere favoriserait les positions de l'opposition hutu. Pour cette raison, le gouvernement burundais a lancé un appel pour que d'autres médiateurs soient nommés, à côté de Nyerere. De même, un endroit de réunion plus neutre a été suggéré<sup>54</sup>. Malgré la dénonciation des sanctions par différentes personnalités<sup>55</sup> et plusieurs organisations internationales<sup>56</sup> et à part d'un allègement partiel, le médiateur s'obstine à maintenir les sanctions. Ainsi, il se trouverait, pour des raisons politiques, sur la même ligne que le FRODEBU et le CNDD. Aux yeux de Nyerere, malgré leurs déclarations en faveur de négociations ouvertes à tous les partis, Buyoya et son gouvernement ne sont pas prêts à partager le pouvoir. Pour camoufler ce manque de volonté, le gouvernement recourt à de faux prétextes tels que les conflits frontaliers avec la Tanzanie et la subjectivité du médiateur<sup>57</sup>.

Bien que Nyerere soit critiqué pour son manque de flexibilité au forum international, la communauté internationale continue à l'appuyer. Parallèlement, la communauté internationale ne s'est pas opposée à la tentation de débloquer la crise politique en nommant une équipe de médiateurs dont Nyerere ferait partie.

<sup>54</sup> Le ministre des affaires étrangères Luc Rukingama aurait cité l'Afrique du Sud, le Mozambique et l'UE comme éventuels pays nommant des co-médiateurs (*UN DHA IRIN Update N°263 on the Great Lakes*, 4-6 octobre 1997). Voir aussi *UN DHA IRIN Weekly Round-Up N°18-98*, 24-30 avril 1998.

<sup>55</sup> Par exemple, le Rapporteur spécial des droits de l'homme au Burundi, Paulo Sergio Pinheiro, *Interim Report on the Human Rights Situation in Burundi*, UN GA 52nd session, 7 octobre 1997. Pinheiro insiste pour que les sanctions soient allégées dès que le gouvernement burundais fait suffisamment preuve de volonté à négocier pour réaliser la paix et la réconciliation nationales. Le 22 décembre 1997, Pinheiro, réputé pour son analyse critique de la situation des droits de l'homme et de la politique du gouvernement burundais à cet égard, fait un autre appel à la communauté internationale «à sérieusement évaluer l'utilité des sanctions» (*UN DHA IRIN Emergency Update N°319 on Central and Eastern Africa*, 23 décembre 1997). Auparavant, une équipe de chercheurs de Brown University (avril 1997) avait publié un rapport critiquant le coût humanitaire élevé des sanctions; d'autant plus que le but primordial, c.à.d. forcer Buyoya à entamer des négociations avec l'opposition, n'était pas près de sa réalisation. Des organisations alimentaires comme la FAO et le PAM ont également fait état, dans leurs rapports, de la situation de sécurité alimentaire alarmante depuis les sanctions.

<sup>56</sup> Se ralliant sur ce point à la position du gouvernement burundais parce qu'elles toucheraient en premier lieu les plus démunis.

<sup>57</sup> *AFP*, 24 janvier 1998.

Comme tentative de déblocage, nous nous référons également au rapport écrit par une délégation de six parlementaires ougandais après une visite au Burundi, du 2 au 6 décembre 1997<sup>58</sup>. Les parlementaires se ralliaient à la position du gouvernement burundais selon laquelle la Tanzanie servait d'arrière-base pour des activités rebelles. D'après les Ougandais il serait question d'une alliance de rebelles ougandais, rwandais et burundais soutenus par le Soudan. Cette alliance pourrait négativement affecter la sécurité dans la région<sup>59</sup>. De plus, la Tanzanie ne respecterait pas la politique de sanctions qu'elle propage si vigoureusement. Les parlementaires se demandent si ces éléments ne nuiront pas à la position de Nyerere et à l'homogénéité diplomatique régionale. Vu ce qui a été écrit sur l'unanimité diplomatique qui règnerait au niveau régional et vu l'image "sacrée" de Nyerere et en moindre mesure de la Tanzanie, la critique implicite qui a été formulée à l'égard des Tanzaniens ne peut pas être passée inaperçue.

Un tel document est-il un prélude à un ou plusieurs gestes symboliques qui, politiquement parlant, peuvent suffisamment convaincre Buyoya de participer à des négociations? Depuis fin 1997, plusieurs appels à la levée ou, au moins à l'allègement des sanctions, ont eu lieu<sup>60</sup>. A part les raisons humanitaires, il ne nous semble pas du tout exclu qu'il y ait question d'une stratégie politico-diplomatique dont le but immédiat serait le déblocage de l'impasse politique<sup>61</sup>.

D'une part, par rapport à la période au lendemain du coup d'Etat, la communauté internationale semble aujourd'hui moins convaincue et unanime que Buyoya soit la meilleure garantie pour le maintien de la stabilité. D'autre part, elle ne semble pas convaincue qu'il y ait une meilleure alternative. Bien que les réactions provenant des capitales occidentales, depuis fin juillet 1996, suggèrent que dans le cas du Burundi également, la restauration de la stabilité plutôt que le retour à un système démocratique et le respect des droits de l'homme constituent le plus grand souci de la communauté internationale, la politique de camps de regroupement et le traitement de la population regroupée, les exécutions sommaires jugées arbitraires et les malversations de l'armée en général<sup>62</sup> ont nui à l'image de Buyoya. Plus que cela, il y a eu de progrès dans la poursuite des présumés responsables de l'assassinat de Ndaye et des présumés responsables des actes de violence qui l'ont suivi.

<sup>58</sup> La conférence sur les conflits en Afrique, organisé par le PNUD et la Fondation Nyerere à Arusha du 21 au 23 janvier 1998 peut être considérée comme une préparation, au moins mentale, d'une réunion formelle réunissant les différents acteurs politiques burundais.

<sup>59</sup> *The East African*, 29/12/1997 – 4/1/1998.

<sup>60</sup> A part Pinheiro que nous avons déjà cité, il y a eu des appels publics au soulèvement ou à l'allègement des sanctions par le COMESA le 10 novembre 1997 (Marché commun de l'Afrique de l'Est et du Sud), la Fédération Internationale des Ligues de Droits de l'homme (24 novembre 1997) et le Kenya le 22 janvier 1998. Voir aussi INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *Burundi Under Siege*, 28 avril 1998.

<sup>61</sup> Le représentant spécial de l'UE pour la région des Grands Lacs, Aldo Ajello, notait à la fin de la conférence d'Arusha (21-23 janvier 1998) qu'il y avait un progrès dans le dossier des sanctions.

<sup>62</sup> Cf. le rapport Pinheiro du 7 octobre 1997; Refugees International (15 décembre 1997); dénonciations de plusieurs organisations humanitaires.



Quant à la communauté régionale, depuis l'obstruction de Buyoya face à la rencontre d'Arusha du 25 août 1997, sa méfiance apparaît totale. Sa patience semble avoir atteint ses limites. Une première indication de ceci est la réplique rapide et sévère du sommet de Dar-es-Salaam. Une autre indication serait le fait que les dirigeants ougandais ne sont pas dérangés par le fait que, mi-novembre 1997, le lieutenant Jean Kamana, accusé d'avoir été impliqué directement dans l'assassinat de Ndadaye, rendait publique une lettre ouverte depuis Kampala, compromettant Buyoya. Dans sa lettre, Kamana essaie de prouver minutieusement le rôle direct de l'actuel chef d'état burundais dans l'assassinat de Ndadaye. Il n'est pas exclu que le moment et le lieu de la publication du texte soulignent la perte du peu de crédibilité qu'avait encore Museveni, l'homme fort de la région, en Buyoya.

Le fait que Kabila se soit profilé comme un partisan de Buyoya en refusant ouvertement de participer à l'embargo<sup>63</sup>, ne pourra compenser l'attitude négative des deux hommes forts dans le processus d'Arusha: Nyerere et Museveni. Depuis le coup d'Etat, le Rwanda, quant à lui, ne s'est pas manifesté de façon particulière par rapport au pays et régime "ami" de Buyoya, respectant au moins officiellement l'agenda d'Arusha. Les raisons sont stratégiques. Vu l'isolement international du Burundi, le Rwanda n'a pas d'intérêt à perdre sa crédibilité diplomatique en adoptant une position alternative. Paradoxalement, c'est aussi grâce au régime burundais actuel que le Rwanda doit craindre peu d'attaques "terroristes" sur son territoire en provenance du Burundi.

Outre les raisons données par le gouvernement burundais de ne pas participer à la réunion d'Arusha (ce qui le rend responsable de la persistance de l'impasse politique), il y a l'hypothèse selon laquelle Buyoya serait bien prêt à négocier mais incapable de le faire à cause d'une opposition interne tenace<sup>64</sup>. Un signe de l'opposition à Buyoya au sein du camp tutsi<sup>65</sup> serait la revendication, dans une lettre ouverte, de sanctions plus sévères contre le président afin de le forcer à démissionner, quatre jours après la réunion à Arusha. La coalition du moment qui a signé la déclaration, était d'une composition remarquable, regroupant des politiciens hutu et tutsi considérés comme extrémistes et "mono-ethnistes". Il s'agissait entre autres du FRODEBU, du CNDD, du PRP, du PARENA et du SOJEDEM<sup>66</sup>. Parallèlement, la déclaration illustre aussi le désaccord dans l'autre camp politico-ethnique, celui des Hutu. En effet, le CNDD et le FRODEBU refusaient de signer le même document. Par conséquent, deux documents identiques étaient publiés et signés, l'un par tous les partis en question sauf le CNDD, l'autre par tous les partis sauf le FRODEBU.

## 7. CONCLUSIONS

<sup>63</sup> Tout comme l'a fait quelque temps le président Moi du Kenya.

<sup>64</sup> Nous nous sommes déjà référé plus haut à un contre-raisonnement selon lequel il n'y aurait guère question d'hétérogénéité au sein du camp tutsi.

<sup>65</sup> Voir aussi *The East African*, 25-31 août 1997: "Security Concerns Prompt Buyoya to Pull Out of Talks".

<sup>66</sup> Communiqué de presse paru dans le journal burundais *Azania*, 29 août 1997.

Revenant au cadre analytique, les efforts de médiation internationale depuis mi-1996 peuvent être conçus comme un exercice de *peace making*: forcer le gouvernement en place à entamer des négociations avec les autres partis burundais sous peine de sanctions. De ce qui suit, il est clair que le contexte est défavorable à ces négociations<sup>67</sup>. Nous distinguons trois niveaux pour illustrer ceci: (a) le niveau structurel, (b) le niveau institutionnel et (c) le niveau émotionnel.

*Au niveau structurel*, les éléments suivants ne sont pas de nature à créer un climat favorable aux négociations:

- la discrimination et la sous-représentation des Hutu. Depuis 1965, les Hutu sont discriminés en termes de pouvoir, d'emploi dans l'économie formelle, de possibilités de développement. L'interlude démocratique de 1993 avait créé beaucoup d'espoir, la rupture d'octobre 1993, énormément de désillusions;
- l'histoire post-coloniale marquée par la violence. De plus, et parallèlement, il existe une forte divergence dans l'interprétation de l'histoire selon l'appartenance ethnique de l'orateur. Quant à l'agenda des négociations souhaité par les Hutu, ils insistent pour y inclure les actes de violence depuis l'indépendance et leurs sanctions;
- la manipulation politique de l'antagonisme ethnique. Vu que le Burundi<sup>68</sup> est composé de deux groupes ethniques, la manipulation politique donne aisément lieu, dans un climat conflictueux, à une situation de rivalité politico-ethnique absolue et de partis politiques mono-ethniques;
- le secteur moderne peu développé et quasi-monopolisé par le groupe ethnique tutsi. De plus, le secteur moderne générateur de revenus monétaires est quasi-identique à l'état. Ceci peut expliquer la détermination de l'élite tutsi de ne pas céder le pouvoir comme groupe. Ceci peut expliquer aussi, faute de ressources suffisantes pour l'ensemble des candidats, l'occurrence de rivalité et de violence intra-ethnique, ainsi que l'instabilité des coalitions au niveau intra-politico-ethnique. Revenant au blocage politique au Burundi, il n'est pas exclu que l'opposition aux négociations avec le CNDD (et autres organisations hutu) ne soit pas tant motivée par le refus de parler avec des soi-disants "génocidaires"<sup>69</sup>, que par ce qui pouvait en découler en termes de perte d'emploi, de revenu et de statut. Sans vouloir nier la crainte réelle d'un génocide ou, au moins, la survie physique, la référence fréquente au terme génocide, que l'on entend des deux côtés, s'explique aussi par son avantage politique. Pour l'élite tutsi, l'identification des adversaires hutu à des "génocidaires" signifie leur exclusion de toute négociation, donc de tout changement. En effet, il y a consensus général que l'on n'intègre pas de génocidaires dans un système politique. En se référant à des "génocidaires", les Tutsi indiquent surtout les responsabilités hutu des massacres qui ont eu lieu à la fin de 1993, après l'assassinat de Ndadaye. Par contre, pour les Hutu, le terme "génocide" se réfère en premier lieu à des crimes commis en 1965, 1972 et 1988 par l'armée (tutsi). Le fait que les Tutsi n'ont jamais accepté les résultats des élections de 1993 et ont finalement pris le pouvoir par les armes en 1996, serait la

<sup>67</sup> LUND, M., *op. cit.*

<sup>68</sup> En faisant abstraction des Twa qui constituent environ 1% de la population.

<sup>69</sup> Nous constatons que ce terme est utilisé de manière abusive par les Burundais "des deux côtés" rendant ainsi toute discussion sereine plus difficile et hypothéquant toute initiative de médiation et de réconciliation. En même temps, vu son lourd poids émotionnel et vu la crainte réelle et existentielle, surtout parmi les Tutsi, le terme a une valeur politique énorme.

preuve que le raisonnement des Tutsi n'aurait pas changé depuis 1965: «*il faut éviter à tout prix que les Hutu accèdent au pouvoir*». Il apparaît qu'une profonde méfiance se cache derrière le mot "génocide". Cette méfiance explique en même temps la réplique armée des Hutu, un élément nouveau et menaçant depuis 1995. «*Il faut répondre à l'ennemi dans sa langue*». A son tour, le fantôme psychique mais aussi politique du génocide, cette fois-ci commis au Burundi, surgit du côté des politiciens et de la population tutsi;

- le chevauchement des différences ethniques, sociales, économiques (et de plus en plus territoriales). Celui-ci est de nature à radicaliser les antagonismes existants;
- les répercussions des conflits violents et des rapports de force politiques au Rwanda et au Congo (RDC) sur la polarisation politico-ethnique au Burundi. Le génocide au Rwanda a généré une peur existentielle parmi les Tutsi burundais. La guerre au Kivu, fin 1996, avait<sup>70</sup> affaibli les rebelles hutu. La domination politique des Tutsi au Rwanda, Burundi (et en RDC) n'est pas de nature à inspirer confiance aux Hutu dans la volonté des Tutsi à partager le pouvoir.

*Au niveau institutionnel*, nous observons, au-delà du chevauchement des identités politiques et ethniques<sup>71</sup>, d'autres éléments faisant obstruction aux négociations:

- l'incertitude par rapport au pouvoir économique, politique et militaire. Bien que le groupe tutsi reste dominant, il n'y a plus question de monopolisation complète. La rébellion hutu et la détermination des pays voisins à arriver à un partage du pouvoir, rendent incertaine la "masse" de pouvoir que les Tutsi garderont. Ceci explique aussi leur position défensive. Il y a les "Tutsi durs", craignant que la cession d'un minimum de pouvoir équivale en peu de temps à la perte de toute sécurité physique et économique. Il y a les "Tutsi modérés", qui sont convaincus de la nécessité de partager le pouvoir mais qui ne sont pas prêts à le faire à n'importe quel prix;
- le gouvernement peu autonome, dépendant, pour sa survie, de la bienveillance des autorités militaires. Tout effort de médiation était paralysé par ce fait avant le coup d'Etat de Buyoya. La communauté internationale, favorisant un gouvernement à majorité hutu légitimé par des élections démocratiques, ne pouvait pas aller trop loin dans son favoritisme au risque d'antagoniser l'armée (tutsi). De même, en favorisant le pouvoir exécutif et en faisant abstraction du pouvoir réel dans le pays, la communauté internationale s'est retrouvée dans une situation affaiblie. Cet handicap est tombé avec le coup d'Etat de Buyoya et il constitue un atout pour la communauté internationale;
- le groupe au pouvoir hétérogène. Le groupe tutsi est constitué de sous-composantes rivales. Cette rivalité se retrouve au sein d'un même parti et entre les différents partis politiques tutsi. De plus, des coalitions informelles, instables et imprévisibles<sup>72</sup> submergent l'autorité du chef d'état. Cet état de faits serait une des explications du non-lieu des négociations. Des négociations politiques avec tous les partis burundais signifieraient le suicide, au moins politique, de Buyoya. Ceci dit, une autre explication serait plus simple, celle selon laquelle Buyoya, et avec lui le groupe tutsi

---

<sup>70</sup> Temporairement?

<sup>71</sup> Cf. partis politiques quasi mono-ethniques.

<sup>72</sup> Avec des liens au niveau militaire.

(qui, comme groupe, serait beaucoup moins hétérogène que postulé) ne veut pas de négociations ni de partage de pouvoir.

*Au niveau émotionnel*, c'est-à-dire au niveau des acteurs politiques impliqués (donc au niveau le plus pertinent à court terme), il n'existe pas d'*accomodating leadership*. Il y a manque de modération chez les dirigeants des partis politiques et au niveau gouvernemental. Les politiciens burundais se réfugient dans la rhétorique<sup>73</sup>, la provocation<sup>74</sup>, la répression<sup>75</sup> et l'intimidation<sup>76</sup>.

En soi, les conclusions que l'on tire pour la période depuis mi-1996, voudraient aussi, en gros, pour les autres périodes depuis 1965. Ceci indique que les changements éventuels ne se feront pas facilement. Vu ce contexte structurel, institutionnel et émotionnel, l'engagement des partis tiers au conflit ne peut être qu'utile. Jusqu'à présent, la communauté régionale, qui est le partenaire le plus important du Burundi, a su maintenir son homogénéité. En même temps, sa position est affaiblie par trois éléments:

- la perte de confiance réciproque entre le médiateur et le chef d'état burundais;
- le fait que la communauté régionale ne semble pas prête à recourir à l'instrument de sanction ultime, celui d'une intervention militaire;
- le fait que la communauté internationale ne semble pas vouloir aller plus loin que le soutien moral.

Anvers, mai 1998

---

<sup>73</sup> Cf. l'abus des termes "génocide" et "génocidaires".

<sup>74</sup> Cf. les manifestations de l'élite tutsi après que les rencontres de Rome étaient rendues publiques.

<sup>75</sup> Cf. les camps de regroupement.

<sup>76</sup> Cf. l'usage de la violence contre les citoyens par des groupes armés divers.

