

L'ÉVOLUTION DE LA SOCIÉTÉ CIVILE AU BURUNDI

par Eva Palmans

Abstract

This article aims to give an overview of civil society in Burundi over the past fifteen years. Civil society in Burundi emerged amid the process of democratization in the beginning of the 1990s. As such, its development will be seen in the light of its link to the political process. A key concern of the article is to understand how civil society initiatives affected political developments, on the one hand, and how political processes in turn influenced the development of civil society, on the other. It does not aim to directly answer these questions but, rather, to show the continuous interaction between political and civil society developments, while also taking into account the impact of international organizations on the local dynamics, given their significance to these developments.

In presenting the development of civil society, many obstacles are noted, mainly as a result of the political and socio-economic context but also brought about by internal struggles within and between civic organizations, which complicates the growth of a strong civil society. At the same time, it must be said that the overall picture of this evolution is not entirely negative. Although Burundian civil society is relatively young, it is steadily maturing and is striving to gain increasing influence. For instance, the generally free and fair character of the 2005 elections was to some extent made possible by the positive role played by civil society in the overall electoral process, whereby civil society organisations cooperated in a coalition platform (Coalition de la société civile pour le monitoring des élections – COSOME) to better monitor the elections and the political actors involved therein.

This article, therefore, aims not only to give an historical overview of the evolution of civil society but also to understand the strengths and weaknesses that characterize its development, current situation and potential future.

1. INTRODUCTION

Dans la perspective des élections qui se sont tenues au courant de l'année 2005 au Burundi, introduisant la fin de la transition politique, cet article propose de faire une analyse de l'évolution de la société civile dans la période entre les élections de 1993 et celles de 2005. Plus que focalisant sur ces deux moments électoraux, cet article vise à décrire l'évolution de la société civile entre ces deux périodes électorales afin d'arriver à une meilleure compréhension du rôle de la société civile dans le processus vers la paix. Nous verrons que les moments clés dans le développement de la société civile¹ au Burundi sont à l'image des événements politiques marquants

¹ Selon la définition utilisée par *the London School of Economics and Political Science* : «La société civile réfère à l'ensemble des institutions, organisations et comportements situés entre l'Etat, le monde d'affaires et la famille. Plus précisément, ceci inclut des organisations volontaires et sans but lucratif de différents types, des institutions philanthropiques, des mouvements sociaux et politiques, autres formes de participation et engagement social et les valeurs et caractéristiques culturelles associées à eux». <http://www.lse.ac.uk>. Nous reviendrons sur cette définition plus loin dans cet article.

l'histoire récente du pays. Etant donné que la société civile au Burundi est caractérisée par la présence importante des organisations internationales, il sera également question de décrire, ne fut-ce que sommairement, leur évolution dans le contexte burundais et leur impact éventuel sur le développement de la société civile locale.

En observant les deux périodes électorales, nous verrons que la situation et les attitudes des différents acteurs tant politiques qu'apolitiques ont changé considérablement de 1993 jusqu'à maintenant. Si la campagne électorale de 1993 se caractérisait par une confrontation ethnisée, voire violente des principaux partis politiques, l'Uprona (Unité et Progrès national) et le Frodebu (Front pour la démocratie au Burundi), soutenus par des médias de propagande, la campagne de 2005 a confronté beaucoup plus de partis mais cette fois-ci sans appui des médias propagandistes et partisans. Au niveau de la société civile, nous pouvons dire qu'en 1993 la société civile venait de naître et, malgré son effort d'observation pendant les élections, elle ne constituait pas la force qu'elle incarne maintenant. Même si, actuellement, la société civile reste encore jeune, elle a gagné considérablement en maturité et en impact aussi bien sur la population que sur la vie politique. La preuve se trouve dans son rôle majeur lors des dernières élections. Les médias et la société civile ont créé des coalitions afin de mieux remplir leur rôle d'observateur du processus et de dénoncer les éventuels dérapages politiques.

La question qui se pose dans cet article est de savoir quels sont les événements et les éléments à retenir dans l'évolution de la société civile entre 1993 et la période actuelle, nous permettant de comprendre cette évolution vers plus de maturité. Nous pouvons distinguer plusieurs étapes dans ce processus. Avec l'ouverture démocratique au début des années 90, la société civile a connu une extension importante. De 1993, après l'assassinat du président Melchior Ndadaye, jusqu'au retour au pouvoir de Pierre Buyoya en 1996, le Burundi se trouvait dans une crise profonde de confrontation ethnique très hostile et violente. Cette période a affaibli le développement d'une société civile précoce mais a vu la naissance de nombreuses associations qui voulaient répondre aux problèmes liés à la crise. Le coup d'Etat de Buyoya en 1996 et l'embargo qui s'ensuivit n'ont pas favorisé la consolidation de la société civile. Au contraire, les années qui suivent sont caractérisées par une décroissance dans la création des associations. Avec les négociations d'Arusha, des initiatives se sont développées pour entamer le processus de réconciliation et, avec la signature de l'Accord, la société civile a connu une renaissance. Jusqu'aujourd'hui, cette société civile ne fait que se développer de façon quantitative mais aussi qualitative².

² Au courant de cet article, il sera expliqué ce que nous entendons par cette évolution qualitative de la société civile.

Dans cet article, nous abordons la question de la société civile sans inclure les médias de façon exhaustive. Pour de plus amples informations sur l'évolution et le rôle des médias, nous renvoyons à mes articles, parus dans les annuaires précédents³. Une étude du centre Ubuntu démontre qu'en 2003 le Burundi comptait 1405 associations et plus de 100 ONG internationales. Selon les derniers chiffres du ministère de l'Intérieur et de la Sécurité publique ce nombre est monté jusqu'à 2000 associations au début de l'année 2006⁴. A côté de ces organisations officiellement agréées, l'étude donne un chiffre de 5000 groupements communautaires, actifs de façon informelle dans le monde rural. Malgré ce nombre important, il reste à savoir combien d'organisations sont réellement actives et échappent au contrôle ou intervention du pouvoir.

Une question importante concerne la contribution de cette société civile aux changements de mentalité entre les deux périodes électorales. Est-ce que la société civile a influencé le processus d'ouverture et de dialogue dans cette période ? Si c'est le cas, comment expliquer cette influence ? Les mêmes questions peuvent être posées en ce qui concerne l'impact des organisations internationales sur les évolutions politiques. Sur ces aspects, nous ne pouvons formuler que des hypothèses car il est impossible d'arriver à des conclusions définitives sur l'impact des acteurs du monde associatif sur le processus d'ouverture politique et de paix. On pourrait avancer l'hypothèse que depuis le début des années 90, il y a eu des organisations qui ont essayé de dépasser les clivages ethniques, comme la Ligue Iteka, et que progressivement d'autres organisations ont suivi cet exemple. Ce processus a été encouragé par les ONG internationales qui regroupaient au sein de leur structure les différentes ethnies. En plus, les bailleurs de fonds privilégiaient les associations qui visaient à représenter les différentes ethnies. C'est donc le changement à l'intérieur de la société civile qui a pu avoir un impact sur le processus d'ouverture. Dans la plupart des cas, ce sont ces organisations qui ont lancé des initiatives de réconciliation et de dialogue dans une société extrêmement divisée.

L'hypothèse ici avancée, bien que très plausible, ne peut pas nier l'influence inverse, à savoir de l'évolution politique sur le développement de la société civile. On verra à travers l'aperçu historique que certains

³ PALMANS, E., "La liberté de la presse au Rwanda et au Burundi", in MARYSSE, S. et F. REYNTJENS, *L'Afrique des grands lacs. Annuaire 2002-2003*, Paris, L'Harmattan, pp.47-70.

PALMANS, E., "Les médias audiovisuels au Burundi", in MARYSSE, S. et F. REYNTJENS, *L'Afrique des grands lacs. Annuaire 2003-2004*, Paris, L'Harmattan, pp.87-110.

PALMANS, E., "Médias et élections au Burundi : L'expérience de 1993 et perspectives pour 2005", in MARYSSE, S., et REYNTJENS, F., *L'Afrique des grands lacs. Annuaire 2004-2005*, Paris, L'Harmattan, pp.47-70.

⁴ Entretien avec Térance Mbonabuca, directeur général de l'Administration du territoire au ministère de l'Intérieur et de la Sécurité publique, Bujumbura, 2 mars 2006.

événements politiques ont eu un impact sur l'évolution de la société civile. Reste à savoir comment ces influences entre le monde associatif et le monde politique se concrétisent. Quels événements politiques ou associatifs sont à l'origine de quelle évolution dans ces mêmes domaines ? Etant donné la difficulté de trouver la réponse exacte à cette question, nous décrivons cette influence mutuelle sans oublier l'impact possible des organisations internationales.

En présentant l'évolution de la société civile, nous verrons que sur ce chemin de croissance de la société civile, il ne manque pas de problèmes mais aussi d'opportunités. Nous allons essayer de mettre en évidence les facteurs communs des forces et des faiblesses de la société civile, qui d'ailleurs sont fortement déterminées par le contexte non seulement politique mais aussi socio-économique.

2. CONTEXTE POLITIQUE

Afin de pouvoir comprendre l'évolution de la société civile entre 1993 et 2005, il faudra la situer dans l'évolution politique. Cependant notre description de l'évolution politique restera restreinte et nous renvoyons à l'article de Filip Reyntjens dans ce même volume pour un aperçu plus détaillé. Nous nous limitons à quelques moments clés dans l'évolution politique ayant un impact sur le développement de la société civile. En même temps, nous accordons une attention particulière aux initiatives régionales et internationales dans le processus de paix.

2.1. De l'ouverture démocratique vers la guerre civile

Au Burundi, comme d'ailleurs partout en Afrique subsaharienne, le vent de la démocratie a soufflé à la fin des années 80, imposant une ouverture de la vie politique aux partis autres que le parti unique, l'Uprona, dominé par la minorité tutsi et gouvernant le pays depuis trois décennies. Ainsi, en 1987, avec l'arrivée au pouvoir du major Pierre Buyoya (Uprona), le Burundi a entamé un processus d'ouverture démocratique et le multipartisme et la liberté d'expression ont été légalisés dans la Constitution de 1992 qui stipulait, dans son article 26, que «toute personne a droit à la liberté d'opinion et d'expression dans le respect de l'ordre public et de la loi». Cette disposition a rapidement trouvé son expression concrète dans la création de partis politiques concurrents de l'Uprona dont le plus important était le Frodebu. Les élections du 1^{er} juin 1993 donnent la victoire à Melchior Ndadaye (Frodebu), qui obtient 64 % de voix, quand ses adversaires Buyoya et Sendegeya (Parti pour la réconciliation du peuple) doivent se contenter respectivement de 34 % et 2 % des voix. Pour la première fois dans l'histoire du pays, un président

hutu est élu démocratiquement. Rapidement les contestations de la part des militants du parti perdant se manifestent, jusqu'au 21 octobre quand un coup d'Etat par des militaires tutsi met fin à ce processus de démocratisation et fait sombrer le pays dans une crise généralisée qui prend les allures d'une véritable guerre civile.

2.2. Négociations de paix : Accord d'Arusha et sa difficile mise en application

Plusieurs tentatives de négociations de paix ont été entreprises par la région et la communauté internationale. Le conflit a également bénéficié d'une attention particulière de l'Union Africaine, qui a assisté le pays dès les premiers moments de la crise et qui a mis en place la Mission internationale d'observation au Burundi (MIOB) en avril 1994. En juin 1996, une réunion régionale était tenue à Mwanza et après à Arusha, le début d'une série de négociations dans cette ville. Le durcissement de la crise a incité le Major Pierre Buyoya à reprendre le pouvoir par un coup d'Etat militaire en juillet 1996. Les pays de la région, appuyés par la communauté internationale, ont alors décrété un embargo pour obliger le président Buyoya à négocier avec l'opposition politique et la rébellion hutu⁵.

Les négociations ont repris à Arusha en juin 1998 et ont vu la participation de dix-sept partis burundais qui, à un moment donné, se sont retrouvés en deux grandes familles politiques, à savoir le G7, regroupant les partis et mouvements politiques d'obédience hutu, et le G10, regroupant les partis politiques d'obédience tutsi. Sous la pression internationale, la sous-région a supprimé les sanctions économiques en 1999. Après la mort du président tanzanien Nyerere en 1999, Mandela a été choisi comme médiateur et ainsi le rôle de l'Afrique du Sud devient de plus en plus important. Après d'âpres négociations l'Accord d'Arusha a été signé le 28 août 2000. Ainsi, il aura fallu pas moins de vingt sommets des Chefs d'Etats de la région, une implication de personnalités extérieures à la région, africaines et non africaines, ainsi que des efforts soutenus de la Médiation et de la communauté internationale, et en particulier l'ONU, l'Union Africaine et la Communauté des bailleurs, pour arriver à ce résultat⁶.

L'Accord d'Arusha est le fondateur du processus de transition. Il prône l'exigence d'une réconciliation et d'une unité nationale et prévoit le principe des équilibres ethniques. L'avantage de cet Accord c'est qu'il représente pour la première fois dans l'histoire du Burundi une aussi grande

⁵ Institut Panos Paris, "Médias et construction de la paix dans la région des Grands Lacs", Rapport final, Nairobi, 22-24 avril 2002.

⁶ OUSMANE, A., "Les médias burundais pour un appui au processus de paix", Bujumbura, Décembre 2003, pp.8-10.

partie du spectre politique ; et c'est ce qui constitue également le caractère compliqué de cet Accord car représentant des groupements très divers avec des exigences très diversifiées. Un des points faibles de l'Accord d'Arusha est le fait que les groupes armés radicaux tels que le Conseil national pour la défense de la démocratie Forces pour la défense de la démocratie (CNDD-FDD) et les Forces Nationales de Libération (FNL) ou encore les «Ailes» des partis tutsis, opposés aux négociations, n'étaient pas inclus dans les négociations. Ces adversaires tutsi ont signé un accord appelé «Accord Cadre», et ont formé un front de refus des négociations⁷. Ceci fait que l'Accord d'Arusha n'a été signé qu'après de fortes pressions internationales et sans la conclusion d'un cessez-le-feu. Aussi sa mise en application n'a-t-elle pu démarrer que le 1^{er} novembre 2001 après une période de fortes tensions et diverses manœuvres d'obstruction de part et d'autre.

2.3. Transition et élections

Nous abordons brièvement la période de la transition politique et des élections et nous renvoyons pour de plus amples informations à l'article de Filip Reyntjens dans cet annuaire et à son article paru dans *African Affairs*⁸. L'Accord d'Arusha propose une période de transition politique de 36 mois, dont la première partie a été gouverné par le président Pierre Buyoya et la deuxième par le président Domitien Ndayizeye. Sous la médiation du vice-président sud-africain, Jacob Zuma une autre manche de négociations a été engagée entre le gouvernement de transition et la rébellion armée, visant à obtenir la cessation des hostilités. Ceci a donné lieu à deux accords de cessez-le-feu : accords du 7 octobre 2002 et du 2 décembre 2002. Cependant les ressources ont tardé à venir et les hostilités ont repris. La Médiation et l'Initiative régionale ont poursuivi leurs efforts jusqu'à la conclusion de différents protocoles qui ont finalisé les discussions sur le partage des pouvoirs politiques, de défense et de sécurité entre le gouvernement de transition et le CNDD-FDD de Pierre Nkurunziza. Il s'agit des Protocoles de Pretoria du 8 octobre et du 2 novembre 2003. Ces Protocoles ont abouti à la signature, le 16 novembre 2003, d'un accord global de cessez-le-feu entre les deux parties et l'entrée au Gouvernement du CNDD-FDD.

Après l'entrée effective du CNDD-FDD dans les institutions de transition, l'intensité de la violence a fortement diminué mais les désaccords autour de la nouvelle constitution ont retardé le processus de transition. Ce n'est qu'à la veille de la fin de la transition que la grande majorité des partis dits «tutsi» ont finalement reconnu, sous pression de la communauté

⁷ *Ibidem*.

⁸ REYNTJENS, F., "Briefing: Burundi: A peaceful transition after a decade of war?", in *African Affairs*, volume 105, number 418, January 2006, pp.117-135.

internationale et régionale, mais aussi des formations dites hutu et en particulier du CNDD-FDD, la constitution «intérimaire». Cette constitution a été promulguée le 20 octobre 2004 avec son application dès le 1^{er} novembre et jusqu'à la tenue du référendum le 28 février 2005⁹. Les élections se sont déroulées le 3 juin pour les élections communales, le 4 juillet pour les législatives, le 19 juillet pour les sénatoriales, le 19 août pour les présidentielles et puis le 23 septembre 2005 pour les collinaires¹⁰.

Le processus électoral est dirigé par la CENI (Commission électorale nationale indépendante). Elle est constituée de cinq personnes indépendantes issues de la société civile. L'indépendance de la CENI constitue une nouveauté estimable au Burundi car lors des élections en 1993 la CEN (Commission électorale nationale) était encore composée des représentants de tous les partis politiques agréés¹¹. Pour accompagner le processus de paix, une mission de maintien de la paix des Nations Unies a été déployée au Burundi en juin 2004¹².

Lorsque le cycle électoral démarre enfin, trente-cinq partis politiques sont enregistrés officiellement. Pour ce qui est des résultats de ces élections, nous les résumons ici en disant qu'elles prévoient une large majorité pour le CNDD-FDD à tous les niveaux, avec l'élection de leur leader, Pierre Nkurunziza, comme Président de la République. Ainsi, comme il est dit dans le rapport de l'ICG¹³, les élections générales au Burundi viennent de conduire à une transformation totale du paysage politique. Ce changement politique s'accompagne d'une réforme au niveau des corps de défense et de sécurité et les anciens combattants du CNDD-FDD sont totalement intégrés dans ces nouvelles forces au sein desquelles ils occupent 40 pour cent des effectifs. Cela constitue une garantie substantielle contre d'éventuelles tentatives de coup de force pour interrompre la poursuite de ce processus.

3. ÉVOLUTION DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

Cette évolution politique détermine pour une grande partie le parcours de la société civile au Burundi.

⁹ Mission d'observation électorale de l'Union européenne au Burundi, "Élections législatives 2005, Rapport final", Bujumbura, juillet 2005, p.14.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ *Ibidem*, p.24.

¹² Opération des Nations Unies au Burundi (ONUB).

¹³ International Crisis Group, "Élections au Burundi: Reconfiguration radicale du paysage politique", Nairobi-Bruxelles, 25 août 2005, p.1.

3.1. Définition de la société civile

Comme il a été dit dans un article d'un annuaire précédent sur la société civile au Rwanda¹⁴, le concept de «société civile» trouve son origine en Europe avec la naissance des Etats «modernes», caractérisés par la séparation de la «vie civile» et de la «vie politique», de la société et de l'Etat. Dans ce contexte, la société civile s'est développée comme le rassemblement d'acteurs très divers, qui survit en les critiquant à côté des institutions étatiques. Cette société civile est devenue indéniable dans l'espace public des pays démocratiques.

Cependant, les variations historiques du concept montrent bien à quel point la société civile est une notion conflictuelle et idéologique, de sorte qu'il n'y a donc pas de consensus sur sa définition. La définition suivante décrit de façon générale les caractéristiques de la société civile, c'est-à-dire «*La société civile réfère à l'ensemble des institutions, organisations et comportement situés entre l'Etat, le monde d'affaires et la famille. Plus précisément, ceci inclut des organisations volontaires et sans but lucratif de différents types, des institutions philanthropiques, des mouvements sociaux et politiques, autres formes de participation et engagement social et les valeurs et caractéristiques culturelles associées à eux*»¹⁵.

On peut dire que la définition de la société civile peut varier de manière significative selon les caractéristiques socio-économiques et culturelles d'un pays et il faut donc tenir compte de l'histoire spécifique du Burundi qui a influencé le contexte actuel dans lequel la société civile opère. Nous aborderons cette donne dans la description de l'évolution de la société civile et on verra que la définition ne correspond pas toujours aux réalités du contexte burundais.

Pour l'instant, on peut dire que depuis la promulgation du décret-loi 1/11 du 18 avril 1992, la société civile connaît principalement deux types d'organisations associatives. Il s'agit des associations sans but lucratif (asbl), surtout développées en milieu urbain et qui sont au nombre de 2000, selon les derniers chiffres du ministère de l'Intérieur¹⁶. A coté de cela, près de cinq mille autres organisations dites communautaires et connues sous la dénomination de «groupement» sont basées dans les provinces et communes

¹⁴ MERTENS, S., "Problématique de participation de la 'société civile' aux stratégies de réduction de la pauvreté au Rwanda", in MARYSSE, S. et REYNTJENS, F., *L'Afrique des grands lacs. Annuaire 2002-2003*, Paris, L'Harmattan, pp.109-132.

¹⁵ Définition utilisée par *the London School of Economics and Political Science*. <http://www.lse.ac.uk>

¹⁶Entretien avec Térance Mbonabuca, directeur général de l'Administration du territoire au ministère de l'Intérieur et de la Sécurité publique, Bujumbura, 2 mars 2006.

mais elles ne sont pas agréées officiellement¹⁷. Ainsi, le paysage de la société civile est composé d'organisations très diversifiées, ceci au niveau de leur structure, objectifs, mission et idéologie. Selon une étude de Emmanuel Ntakarutimana, 30 % des organisations sont actives dans le développement, 20 % s'occupent des groupes faibles (femmes, enfants, etc.) et 15 % des organisations sont actives dans le domaine de l'éducation, de la culture, de la science, etc. Les autres organisations se trouvent dans le domaine de la religion ou s'engagent dans la protection des droits humains¹⁸.

3.2. La société civile avant l'ouverture démocratique

Avant 1992, on peut dire que le mouvement associatif burundais s'est toujours intégré au système politique, social et culturel dominant. Sebudandi et Nduwayo nous apprennent qu'avec la période coloniale et l'indépendance, la distinction entre société politique et société civile n'est pas encore claire. Dans les années 50, le mouvement associatif se manifeste par le biais des coopératives qui seront autant des lieux où les opinions, les attitudes et les valeurs se sont formées. Le Prince Rwagasore a fait d'ailleurs de ces coopératives un facteur d'unification dans le combat nationaliste. En 1958, la sortie des premières élites diplômées des universités va donner lieu à l'émergence de mouvements associatifs plus ou moins autonomes. La vitalité du mouvement étudiant et syndical qui a profité du pluralisme politique de 1960 à 1966 est le résultat d'une volonté d'émancipation par rapport aux clientélismes politiques de l'époque¹⁹. Depuis 1966 jusqu'au début des années 90, le monopartisme et le système autoritaire vont réduire drastiquement les espaces d'expression et d'action de la société civile au profit du Parti-Etat. Au fil des années, les coopératives qui dominent la vie associative vont se dissoudre les unes après les autres surtout après l'assassinat du Prince Louis Rwagasore. L'Eglise catholique a essayé de prendre le relais, sans réussir à imprimer un véritable mouvement associatif, chose normale avec le verrouillage des espaces de liberté par le parti unique. En plus, les relations entre les Eglises catholiques et le pouvoir étaient tendues depuis l'indépendance jusqu'à entrer en conflit ouvert entre l'Etat et l'Eglise sous Bagaza. Ainsi, le régime de Bagaza a pris de multiples mesures à l'encontre des églises. Par conséquent, l'Eglise a préféré le silence au lieu de critiquer le régime afin d'éviter toute confrontation avec l'Etat. Ce n'est qu'après

¹⁷ NTA KARUTIMANA, P., *op. cit.*

¹⁸ NTA KARUTIMANA, E. et NTSIMBIYABANDI, L., *Le phénomène de la société civile au Burundi*, Bujumbura, Presses Lavigerie, février 2004, p.14.

¹⁹ Il s'agit de l'Union Culturelle de la Jeunesse Africaine du Burundi, de l'Union Nationale des Etudiants Burundi et de la Fédération des Travailleurs du Burundi.

l'arrivée de Buyoya et l'ouverture politique que les églises sont sorties de leur mutisme et sont redevenues des centres de réflexion et d'action.

En plus, les régimes mono-ethniques et militaires qui caractérisent les trois républiques (1966-1976 ; 1976-1987 ; 1987-1993) étaient peu favorables aux initiatives privées, surtout aux coopératives car, souvent créées sous l'égide des églises, celles-ci constituaient des structures indépendantes, au sein desquelles le gouvernement ne pouvait contrôler les processus de socialisation. C'est pour cette raison que le gouvernement a essayé d'imposer un contrôle étatique sur les coopératives afin d'éviter que la société civile ne développe des centres autonomes de pouvoir économique. Ainsi, le gouvernement a privilégié les coopératives formelles (d'abord d'approvisionnement, puis d'épargne et de crédit) placées sous la tutelle de l'Etat²⁰. A la fin des années 80, suite à l'échec de ces coopératives imposées par l'Etat, on voit l'émergence de groupements informels. Les groupements de production et les associations d'entraide mutuelle souvent informels font progressivement leur apparition²¹.

Pour ce qui est de la présence des ONG internationales, on constate, surtout sous le régime de Bagaza, une même hostilité de la part du pouvoir vis-à-vis de ces organisations qui étaient potentiellement critiques envers le régime mono-ethnique et militaire. Ainsi, dans les années 70 et 80, il y avait peu d'ONG internationales et ce n'est qu'avec l'avènement de Buyoya et la libéralisation des espaces d'expression que les ONG internationales se sont manifestées comme des acteurs importants. Surtout avec la crise en 1993, les ONG internationales se sont lancées dans des activités de prévention de conflit²².

3.3. L'explosion de la société civile et son parcours jusqu'à présent

Avec l'ouverture politique, la société civile au Burundi a commencé à s'élargir quantitativement et qualitativement. C'est dans ce contexte que l'Etat a défini des stratégies politiques permettant l'assouplissement de la législation en matière du droit d'association et qu'en 1992 une loi sur les asbl a été élaborée permettant justement de mettre à jour le cadre législatif du mouvement associatif. Pourtant, les années qui précèdent la création de cette loi étaient déjà marquées par des initiatives innovatrices. Ainsi, le 8 mai 1990, quelques intellectuels, avec l'évêque de Bujumbura Mgr Ntamwana comme moteur principal, ont déposé la lettre de demande d'agrégation de la Ligue

²⁰ REYNTJENS, F., *L'Afrique des grands lacs en crise. Rwanda, Burundi : 1988-1994*, Paris, Karthala, 1994, pp.42-43.

²¹ SEBUDANDI, C., et NDUWAYO, G., *op. cit.*, pp.12-17.

²² DE REU, S., "INGOs en de Burundese civiele maatschappij: in welke mate spelen ze een rol op het vredesproces van Burundi?", Universiteit Gent, 2003-2004, p.50.

burundaise des droits de l'homme (Ligue Iteka). Cette demande a poussé le gouvernement à créer un contre-courant et donc sa «propre société civile». Ainsi, le gouvernement a fondé une deuxième ligue, la Ligue Sonera, présidée par le professeur Gatunange ; mais le véritable promoteur était un ancien ministre de la Justice et des Affaires étrangères, Laurent Nzeyimana. Le gouvernement retarde l'autorisation de la Ligue Iteka afin d'imposer la fusion entre les deux associations, ce que la Ligue Iteka refuse. Finalement, le pouvoir cède et l'agrément des deux ligues s'est fait le jour après l'adoption de la charte de l'unité, le 6 février 1991²³.

Au début des années 90, la société civile était divisée ethniquement et, même au sein de la Ligue Iteka, il y avait un clivage ethnique. Etant donné que la création des partis politiques n'était pas encore permise, certains membres fondateurs de la Ligue Iteka utilisaient ce cadre pour faire des revendications politiques et pour dénoncer le parti unique. La Ligue Iteka était donc vue comme un mouvement de l'opposition et parmi les membres les plus actifs étaient ceux qui ont fondé par après le Frodebu. Avec la création des partis politiques, ces hommes fondateurs ont quitté la ligue pour rejoindre le Frodebu²⁴.

Lors des élections de juin 1993, la Ligue Iteka a essayé de mobiliser les autres associations afin de constituer un groupe des observateurs indépendants. Aidée par l'organisation américaine National Democratic Institute for International Affairs (NDI), la Ligue Iteka organisa des séminaires de formation aux techniques d'observation des élections, en profitant de la coopération et des structures de l'Eglise catholique. Ainsi le groupe des observateurs indépendants (GOI) était constitué. Il pouvait couvrir 1/10 des bureaux de vote à travers tout le pays²⁵.

Avec les élections démocratiques de 1993 et la présidence de Ndadaye, il y a eu une véritable explosion dans la naissance des organisations. Cette explosion était renforcée par le fait qu'après les élections, il y avait les perdants de la scène politique qui se tournaient vers la société civile. Ainsi, beaucoup de membres de l'Uprona sont partis vers la société civile, de sorte que la société civile devenait une source d'intérêt et une façon de continuer la lutte politique. Ainsi les associations étaient souvent politisées et ethnisées.

Tout comme la société civile était devenue un refuge pour des hommes politiques perdants, plusieurs acteurs de la société civile ont vu leur chance d'obtenir un poste politique. C'est ainsi que certains voient la société civile comme un tremplin pour accéder au pouvoir. On peut illustrer ce phénomène en prenant les mots de Sebudandi et Nduwayo, «*la sphère*

²³ REYNTJENS, F., *op. cit.*, p.163.

²⁴ Entretien avec Christophe Sebudandi, président OAG, Bujumbura, 9 février 2006.

²⁵ Journée sur le Burundi, Thème : le rôle de la société civile dans l'édification d'un Etat de droit, Bujumbura, 31 octobre 1998.

étatique et celle de la société civile sont perçues comme deux champs osmotiques qui serviraient à certains leaders de la société civile comme rampe de lancement pour accéder à des hauts postes de responsabilité considérés par certains comme étant le but ultime. La société civile servirait aussi comme matrice à travers laquelle d'anciens hauts responsables se recycleraient, le temps de retrouver encore un peu plus de crédibilité pour de nouveau repartir à la reconquête des postes politiques. La société civile devenant juste comme leur lieu de passage et/ou de repli»²⁶. A titre d'exemple, d'une part, plusieurs membres fondateurs de la Ligue Iteka sont devenus les acteurs principaux du Frodebu et d'autre part, certains perdants de l'Uprona ont fondé leurs organisations comme AC Génocide et d'autres pour continuer à revendiquer leurs positions politiques à travers les structures de la société civile.

3.4. La crise et les défis pour la société civile

Ce chapitre se base essentiellement sur l'étude de Sebudandi et Nduwayo. Depuis l'assassinat du président Ndadaye et l'éclatement du conflit au Burundi, en octobre 1993, la société civile a essayé de répondre aux effets négatifs de la crise en appuyant les victimes et en servant comme intermédiaire des différents acteurs du conflit. L'affaiblissement progressif de l'Etat consécutif à la crise a créé des besoins immenses et par voie de conséquence des attentes et naturellement de nombreux chantiers pour la société civile. D'une manière générale, les motifs à l'origine de la création de beaucoup d'organisations sont liés essentiellement aux effets économiques et sociaux de la crise. Le besoin de ressouder le tissu social par la résolution pacifique des conflits, la responsabilisation de certaines catégories comme les femmes et les jeunes, la résurgence de nouveaux défis comme les orphelins, les enfants de la rue et les enfants soldats, l'établissement des liens entre crise et pauvreté sont autant de sujets qui ont interpellé les Burundais et qui les ont incités à se rassembler en associations. Ainsi, la plupart des associations – comme les Eglises, les associations de respect des droits humains, les associations de femmes – se sont fait remarquer par leurs interventions sur le terrain. Elles ont apporté une aide d'urgence, sensibilisé et formé à la tolérance, à la coexistence pacifique, à la réconciliation et au respect des droits fondamentaux de la personne humaine. Or, beaucoup de ces organisations fondées pour répondre à des besoins humanitaires ponctuels étaient éphémères et se limitaient au premier projet ponctuel financé. En plus,

²⁶ SEBUDANDI, C., et NDUWAYO, G., *op. cit.*, pp.42-43.

ces organisations étaient souvent exclusives, regroupant seulement une ethnie de sorte qu'il s'agissait d'une polarisation de la société civile²⁷.

Au même moment, dans le monde rural, les organisations communautaires de toutes sortes se sont créées. Dominés en majorité par les femmes, ces groupements ont commencé à jouer un rôle perceptible non seulement dans la lutte contre la pauvreté mais aussi en tant que lieux de participation citoyenne et mécanismes de décision au niveau local²⁸.

Depuis le début de la crise, la Ligue Iteka et d'autres organisations, comme le GAPS (Groupe d'Associations pour la Paix et le Secours) et le Cadre d'Associations des Droits Humains (CADH) se sont mobilisées pour dénoncer la violence. Ainsi dans les moments difficiles de guerre civile, ces quelques organisations ont essayé de cultiver le sens de l'impartialité et de la neutralité.

Avec l'embargo économique imposé au pays après le coup d'Etat de Buyoya, la suspension de la coopération et les effets de la guerre, le pays est tombé dans une situation d'extrême pauvreté. En plus, le régime Buyoya n'était pas en faveur du développement d'une société civile forte et a plutôt découragé la création des associations. Même si moins d'associations ont été créées, à partir de 1996 on a commencé à discuter des attitudes de paix et les organisations internationales, comme UNESCO, Search For Common Ground et tant d'autres, ont aidé dans ce sens. Le fait que les ONG internationales ont fait beaucoup d'efforts pour réunir les différents partis de la société et pour faire collaborer les deux groupes ethniques a sûrement contribué à ouvrir le dialogue politique²⁹.

3.5. Rôle de la société civile dans les négociations d'Arusha et le processus de paix

Lors des négociations d'Arusha, la société civile n'a pas été suffisamment impliquée car elle n'était pas prise au sérieux par les hommes politiques. Dans le rapport de la commission chargée d'étudier la question de la reconstruction et du développement lors des pourparlers d'Arusha, la situation de la société civile est dressée dans les termes suivants : *«Au Burundi la société civile n'est pas encore bien organisée pour constituer une structure suffisamment forte et solide pour la défense des intérêts des différentes catégories de la population. Cette notion de société civile est d'ailleurs nouvelle et n'est pas encore bien comprise par la population, tout*

²⁷ *Ibidem*, p.28.

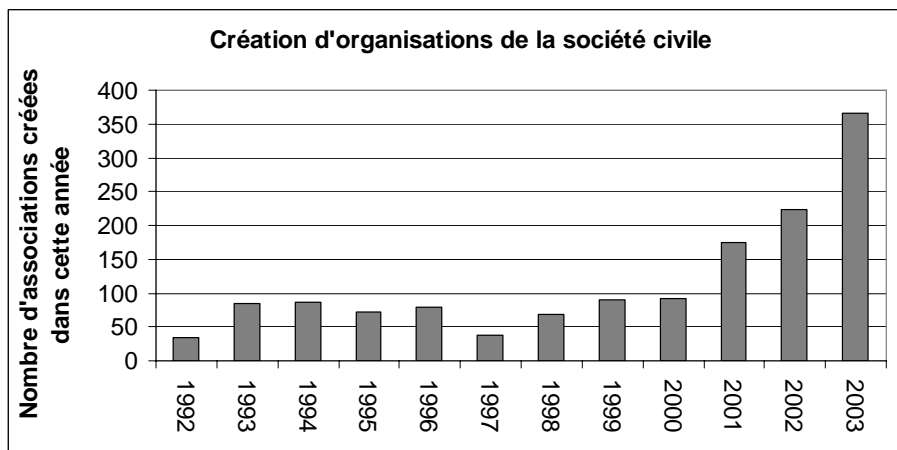
²⁸ *Ibidem*, pp.22-23.

²⁹ Entretien avec Charles Ndayiziga, coordonnateur du Centre d'Alerte et de Prévention des Conflits, Bujumbura, 6 février 2006.

comme cette dernière ne comprend pas elle-même sa mission.»³⁰ En définissant la société civile comme une structure faible, la notion de «société civile» a pu être manipulée à plusieurs reprises par les hommes politiques. Ainsi, à côté de ceux qui s'autoproclamaient «représentants de la société civile», d'autres étaient choisis par le gouvernement ou par les partis politiques pour porter la casquette de «société civile» lors des négociations d'Arusha comme observateurs, à l'Assemblée nationale de transition ou encore à la Commission de suivi de l'application de l'Accord d'Arusha³¹.

Les organisations qui ont participé aux négociations étaient donc des organisations et personnalités choisies par le gouvernement de sorte qu'elles n'étaient pas indépendantes. Les organisations de droits de l'homme, telle que la Ligue Iteka, n'ont pas voulu participer mais ont gardé leur indépendance en tant qu'observateurs. Ce sont ces organisations qui ont mené des actions de sensibilisation pour conduire la population à s'impliquer dans le processus de paix, à travers des séminaires, des ateliers de réflexion, des conférences-débats ou des tables rondes³².

Pour conclure ce chapitre sur l'historique de la société civile, nous présentons un aperçu du nombre d'asbl nées entre 1992 et 2003. Il faut spécifier qu'il s'agit des associations officiellement agréées par la loi de 1992 et le tableau ne prend donc pas en considération les groupements de base qui existent surtout à l'intérieur du pays et qui n'ont pas été agréés officiellement.



Données sur base des documents du Département des affaires juridiques et politiques et de Ntakarutimana, E. et L. Nsimbiyabandi, Bujumbura, 2004, p.14.

³⁰ NTA KARUTIMANA, E. et NTSIMBIYABANDI, L., *op. cit.*, p.62.

³¹ PNUD, *Rapport, journées de réflexion sur la société civile burundaise*, 26-27 février 2003, p.146.

³² Institut Panos Paris, *op. cit.*

Ce tableau nous confirme les tendances décrites ci-dessus. Pendant la crise la création des associations reste plus ou moins au même niveau (en moyenne 80 asbl sont créées chaque année entre 1993 et 2000). Le tableau nous suggère qu'avec le coup d'Etat de Buyoya en 1996 moins d'associations ont été créées (en 1997 seulement 38 asbl). Il est difficile de savoir si c'est à cause d'une politique non favorable à la création des associations ou si c'est dû aux conséquences de l'embargo. Probablement, c'est la combinaison de ces facteurs qui explique cette régression dans la création des associations. La véritable croissance du nombre d'organisations de la société se manifeste surtout après la signature de l'Accord d'Arusha en 2000. Selon le directeur général de l'Administration du territoire, Térance Mbonabuca, actuellement ce nombre d'associations agréées officiellement est d'environ 2000³³. Cependant, la grande majorité de ces associations n'ont pas eu pour activité cette recherche d'agrément. Cet engouement répond parfois à un mouvement de mode mais aussi à un possible moyen d'obtenir de l'argent des bailleurs de fonds. Nous reviendrons sur cet aspect en présentant les difficultés de la société civile.

Comme on vient de le constater, la société civile reflète l'évolution politique et elle s'adapte aux changements politiques.

4. ETAT ACTUEL DE LA SOCIETE CIVILE

4.1. Cadre juridique

Le Décret-loi de 1992 a remplacé le Décret du 27 novembre 1959 sur les asbl rendu exécutoire au Burundi par l'Ordonnance du Rwanda-Urundi, n°111/66 de 4 mars 1960. Ce Décret-loi, révolutionnaire à l'époque, est devenu inadapté au contexte actuel. Actuellement, les associations obtiennent la personnalité juridique auprès de ministères différents. Les associations sans but lucratif sont agréées par le Ministère de l'Intérieur et de la Sécurité publique, les fondations par le Ministère de la Justice et les coopératives par le Ministère du Développement communal. Cette situation désoriente la plupart des organisations et dans la réalité, on trouve que la plupart des organisations burundaises sont organisées sous le modèle d'asbl. Une harmonisation, permettant d'avoir une vue d'ensemble et une réglementation unique, s'impose. Il faudra également assouplir les procédures destinées à obtenir le statut car la complexité actuelle constitue un obstacle à la création d'une organisation. En plus, il faudra décentraliser les procédures afin d'encourager la création d'associations à l'intérieur du pays³⁴.

³³ Entretien avec Térance Mbonabuca, directeur général de l'Administration du territoire au ministère de l'Intérieur et de la Sécurité publique, Bujumbura, 2 mars 2006.

³⁴ SEBUDANDI, C., et NDUWAYO, G., *op. cit.*, p.54.

En plus, la loi actuelle sur les asbl est lacunaire et ne s'est pas adaptée à l'évolution du mouvement associatif. En effet, aucune disposition ne prévoit des structures plus vastes qu'une association, c'est-à-dire des ensembles comme les collectifs, voire des inter-collectifs³⁵. En plus, la loi ne prévoit aucun appui particulier de l'Etat aux asbl à caractère social, rendant des services gratuits à la population. Pourtant la plupart accomplissent des tâches attribuées à l'Etat dans plusieurs domaines, par exemple: la santé publique avec la prise en charge des séropositifs et des sidéens, des enfants de la rue, le transport des témoins pour les procès ou l'allocation d'avocats-conseils ou de défense, l'alphabétisation, etc. Dans l'accomplissement de ces différentes missions, ces organisations doivent acquérir du matériel et, paradoxalement, elles paient différentes taxes pour acquérir ce matériel. Il est étonnant de voir que ce sont les organisations non gouvernementales internationales seules qui bénéficient de ces facilités. Ces mesures devraient être étendues aux asbl nationales à caractère social ou d'intérêt général³⁶.

En 1998, le gouvernement a tenté de réformer le Décret-loi de 1992 mais les associations ont estimé ces réformes trop restrictives car n'incluant pas de statut pour les collectifs et des mesures fiscales appropriées aux asbl³⁷. En 2003, dans le cadre du Projet d'Appui au Programme national de gouvernance démocratique du PNUD, un projet de réforme du cadre juridique des asbl au Burundi était prévu mais jusqu'à présent rien n'a été concrétisé dans ce domaine³⁸.

4.2. Forces et faiblesse de la société civile

Nous pouvons estimer que le contexte détermine une grande partie des caractéristiques de la société civile et peut compliquer l'existence d'une société civile stable. Non seulement le contexte politique, comme nous venons de le décrire, mais également le contexte socio-économique a des effets sur la nature de la société civile. Ainsi, la pauvreté combinée aux difficultés de mobilisation de fonds au niveau local constitue une faiblesse de la grande majorité des organisations burundaises. Etant donné que le gouvernement n'octroie pas des fonds d'appui à la société civile, la plupart des organisations dépendent des bailleurs extérieurs. Malgré le fait que ces organisations internationales sont assez nombreuses au Burundi, leur appui financier ne

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ PNUD, "Rapport, journées de réflexion sur la société civile burundaise", Bujumbura, 26-27 février 2003, p.139.

³⁸ NSIMIRIMANA, D.-F., et SABUSHAMIKE, E., *Rapport final, Projet de réforme du cadre juridique des associations sans but lucratif (ASBL)*, Ministère de l'Intérieur et de la Sécurité publique, Bujumbura, octobre 2003, p.1.

suffit pas à couvrir tous les coûts des organisations locales. En plus, cette dépendance externe est tellement importante que ce sont en fait les ONG internationales qui décident de l'existence des organisations locales. Cette instabilité financière rend une planification à long terme impossible et la dépendance de cet appui extérieur affecte parfois l'idéologie de l'organisation en question, obligée de suivre les exigences des bailleurs³⁹.

A côté des difficultés financières, les asbl sont confrontées à des problèmes liés à leur organisation interne, à la collaboration bilatérale et multilatérale entre elles⁴⁰. Ceci fait que la société civile burundaise n'est pas seulement complexe par sa diversité au niveau de la structure, objectifs, mission et idéologies mais également par la diversité au niveau de la nature, de la qualité et du succès des activités des organisations et l'appui qu'elles reçoivent des bailleurs. Dans une étude de Stijn De Reu, les associations de la société civile burundaise sont regroupées en trois catégories en suivant les critères de la nature de leurs activités, de leur succès et du financement par des bailleurs. La première catégorie est constituée des organisations qui ont réussi à obtenir une visibilité importante grâce à leurs activités qui sont souvent menées avec succès. Ces organisations ont généralement leur siège à Bujumbura. Elles sont internationalement respectées et peuvent compter sur l'appui des bailleurs étrangers. Le nombre de ces organisations est limité à 5 % du nombre total des associations. Les asbl qui rentrent dans cette catégorie sont entre autres la Ligue Iteka, l'Observatoire de l'action gouvernementale (OAG) et l'Organisation d'appui à l'auto-promotion (OAP)⁴¹.

De l'autre côté du spectre se trouvent les organisations qui ne réussissent pas à mener des activités efficaces. Dans la plupart des cas, ces organisations n'existent que de nom. Ce groupe représente le plus grand nombre des asbl, environ 75 à 80 %. Les organisations de ce groupe sont généralement très frustrées et expliquent leur échec par le manque d'appui des bailleurs extérieurs. Entre ces deux groupes extrêmes se situent les organisations qui se trouvent dans une situation financière instable. Ces organisations sont souvent installées à l'intérieur du pays et donc peu visibles pour les bailleurs, ce qui fait qu'elles n'ont peu ou pas d'accès aux bailleurs internationaux. Ce groupe est composé de 10 à 20 % des organisations⁴².

Le bilan qui ressort de cette classification est plutôt négatif et s'explique entre autres par la dépendance financière des bailleurs externes et l'absence de stratégies appropriées pour l'autofinancement. Le problème se

³⁹ PNUD, *Rapport, journées de réflexion sur la société civile burundaise*, Bujumbura, 26-17 février 2003, p.5.

⁴⁰ NSIMIRIMANA, D.-F., et SABUSHAMIKE, E., *op. cit.*, p.21.

⁴¹ DE REU, S., *op. cit.*, p.33.

⁴² *Ibidem*.

pose en termes différents selon qu'il s'agit d'organisations communautaires ou d'organisations de la société civile urbaine. Pour les premières, le niveau d'autofinancement est assez important car la plupart ont des activités de production ; mais il leur faut un soutien de départ. S'agissant des secondes, celles qui paraissent solides financièrement sont aussi totalement dépendantes des appuis extérieurs et n'ont qu'un degré d'autofinancement qui ne dépasse guère 1 %. Les organisations protestantes ou catholiques sont celles qui sont les plus indépendantes des appuis et influences externes. Ces organisations existent depuis des dizaines d'années et ont développé leur propres réseaux et fonds⁴³.

Une autre faiblesse de la société civile burundaise se trouve dans le fait qu'elle reproduit le clivage villes–campagnes. La presque totalité des organisations agréées sont des structures urbaines, situées à Bujumbura, qui n'arrivent pas à s'implanter à l'intérieur du pays, de sorte qu'elles n'ont pratiquement pas de liens avec les groupements locaux⁴⁴. La conséquence est que les actions qu'elles mènent ne répondent pas nécessairement aux besoins de la base. Il y a donc un manque d'alliances stratégiques entre associations créées à Bujumbura et organisations communautaires. Ce clivage entre la ville et la campagne s'explique partiellement par la situation d'insécurité qui a longtemps prévalu à l'intérieur du pays. Un autre facteur explicatif est le manque de moyens matériels et intellectuels des associations pour créer des antennes à l'intérieur du pays. Ceci vaut également pour la création des asbl à l'intérieur du pays⁴⁵. Ce phénomène est renforcé par la politique des bailleurs de fonds qui souvent financent les associations déjà visibles, donc généralement les associations qui se trouvent à Bujumbura.

Une autre difficulté est la faible collaboration entre l'administration et la société civile. Les relations peuvent être au minimum bonnes quand il s'agit des actions de développement mais elles peuvent être mauvaises lorsque les associations tentent de constituer des contre-pouvoirs en dénonçant la violation des droits ou en menant d'autres actions civiques. Les réactions de l'administration peuvent même être hostiles face aux revendications de certains groupes de pression issus des organisations communautaires⁴⁶.

La conséquence de la pauvreté se fait également sentir au niveau de la qualité des organisations de la société civile. Les organisations n'ont pas seulement un manque de moyens de fonctionnement mais également un manque de personnel qualifié. La pauvreté et la guerre ont fait que peu de Burundais ont pu terminer leurs études et la société est marquée par un manque d'intellectuels. En plus, ceux qui sont qualifiés préfèrent accepter un

⁴³ SEBUDANDI, C., et NDUWAYO, G., *op. cit.*, p.36.

⁴⁴ *Ibidem*, p.39.

⁴⁵ DE REU, S., *op. cit.*, p.40.

⁴⁶ SEBUDANDI, C., et NDUWAYO, G., *op. cit.*, p.39.

travail dans les organisations internationales où le salaire est largement plus élevé⁴⁷. Cette situation ne vaut pourtant pas pour toutes les organisations de la société civile, certaines d'entre elles gagnent de plus en plus de maturité et de poids. Ainsi, comme organisations relativement visibles ayant un niveau élevé de conscience associative et servant de contre-pouvoir, on peut citer les associations des droits humains, les mouvements de femmes et de jeunes, les églises, les associations de lutte contre le sida, les associations de prise en charge de personnes vulnérables, etc. Ce sont ces organisations qui poussent la société civile burundaise à se renforcer. Ces organisations ont réussi à construire une certaine crédibilité, basée sur leur attitude indépendante et critique vis-à-vis les acteurs politiques. En plus, nous avons vu dans la partie sur l'évolution de la société civile que plusieurs associations visaient et visent encore à mettre en pratique les valeurs de participation, de réconciliation et de tolérance. Ces organisations ont accompagné le processus des négociations de paix d'une façon indépendante et ont contribué à la réconciliation de la population. Certaines organisations des droits de la personne humaine comme la Ligue Iteka se sont affirmées depuis le début des années 90 comme éléments moteurs de l'avancée de la société civile burundaise. La Ligue est passée de l'expression des objections sur la violation des droits à une intrusion remarquée sur la scène publique en se positionnant comme promoteur de la bonne gouvernance, de la justice et gardien du respect des libertés⁴⁸.

Pour revenir aux difficultés, la société civile burundaise manque de cohésion interne, ce qui fait que les organisations opèrent encore trop de façon individuelle⁴⁹. En plus, la société civile burundaise devrait être plus professionnelle au niveau de la planification stratégique au lieu de faire ses programmes en fonction des bailleurs et de ce qui lui est proposé. Un autre problème se trouve dans le fait que le mouvement associatif a des difficultés à mettre en place des cadres de concertation réellement opérationnels. Là où il existe un début de concertation, l'initiative a été souvent éphémère comme pour le cas du Collectif des associations des droits humains (CADH) ou le Collectif des associations de la société civile (CASSOC). Les dernières années, plusieurs collectifs sont nés mais leur efficacité n'est pas toujours garantie. Un obstacle à la mise en place des coalitions se trouve dans la méfiance des organisations. Il y a une crainte que la formation d'un ensemble plus vaste ne débouche sur la création d'une autre organisation autonome et concurrente des associations qui n'a rien à voir avec les associations membres⁵⁰. Malgré ce constat plutôt négatif, nous pouvons dire que certaines

⁴⁷ DE REU, S., *op. cit.*, p.39.

⁴⁸ *Ibidem*, p.21.

⁴⁹ *Ibidem*.

⁵⁰ *Ibidem*, p.40.

initiatives des organisations destinées à mieux défendre leurs intérêts et pour coordonner leurs actions, ont réussi. A titre d'exemple, l'OAG⁵¹, en tant que groupe de pression qui évalue les activités et les programmes du gouvernement sur leur exécution, a pu obtenir la reconnaissance des acteurs de la société civile burundaise, les partis politiques et les organismes internationaux. L'observatoire utilise les outils intellectuels pour contribuer à l'instauration de la paix mais aussi à la recherche de solutions acceptables et partagées aux grandes préoccupations politiques, économiques et sociales du pays. En plus, l'OAG est à l'origine de la création du Forum pour le renforcement de la société civile (FORSC)⁵², un cadre de concertation des organisations de la société civile. L'objectif global de ce forum est de renforcer le positionnement et la visibilité de la société civile afin de contribuer efficacement à l'émergence et à la consolidation d'un Etat de droit au Burundi⁵³. Ce forum peut être vu comme un exemple plutôt réussi d'action collective. Mais l'exemple par excellence de la maturité accrue de la société civile se trouve dans la mise en place de plusieurs coalitions lors des élections en 2005. Il s'agit de la Coalition de la société civile pour le monitoring des élections, COSOME en sigle, la synergie des organisations féminines et la synergie des medias ayant comme but d'assurer une bonne préparation et un bon déroulement des élections⁵⁴. La COSOME est créée pour une durée de huit mois dans l'objectif de mettre ensemble toutes les énergies de la société civile afin de mieux contribuer à la promotion d'élections paisibles et transparentes. C'est grâce à ces efforts réunis que la société civile a pu observer les élections de façon rigoureuse et qu'elle a pu dénoncer les fraudes.

Par ces quelques exemples, nous montrons que le bilan n'est pas uniquement négatif et que, même si peu d'organisations sont très visibles, le fait de joindre leurs forces, comme on l'a vu lors des élections de 2005, augmente sa visibilité et leur impact. Ceci nous fait dire que même si la société civile n'a pas encore atteint le niveau d'impact qu'elle pourrait avoir, ceci à cause des obstacles qu'on vient de mentionner, certaines initiatives nous montrent qu'elle gagne de plus en plus de maturité et de poids. Ceci a lieu également grâce aux appuis, surtout en terme de renforcement des capacités locales, des ONG internationales. Lors de la dernière décennie ces organisations sont devenues plutôt des managers qui délèguent l'exécution des programmes aux organisations locales, appuient ces organisations locales, donnent des conseils au gouvernement, font du lobbying et créent des

⁵¹ L'OAG a été créé en 1999 et a reçu son agrément en 2001. C'est un collectif d'organisations qui compte 18 organisations, quelques parlementaires et quelques journalistes indépendants.

⁵² Le FORSC a été créé en juin 2002.

⁵³ NTAKARUTIMANA, E. et NTSIMBIYABANDI, L., *op. cit.*, p.64.

⁵⁴ NTAKARUTIMANA, P., *op. cit.*

réseaux⁵⁵. Il faut dire qu'il y a également des organisations internationales qui exécutent leurs propres programmes et qui ont leur bureau à Bujumbura, mais souvent elles fonctionnent avec un personnel largement burundais⁵⁶. De plus en plus, ces organisations, au lieu d'imposer leurs programmes, concentrent leurs activités sur le renforcement des capacités dans le domaine du développement des projets, et sur la gestion et l'évaluation des résultats de ces projets⁵⁷.

Certes, le bilan de la présence des ONG internationales n'est pas seulement positif. Les ONG internationales sont également confrontées aux difficultés liées au contexte politique et socio-économique. Dans le passé, un des plus grands obstacles pour le travail des organisations internationales, tout comme pour les organisations locales, était la situation d'insécurité, voire de guerre civile⁵⁸. Un autre effet plutôt négatif c'est que la présence des ONG internationales peut causer un clivage dans la société burundaise par le fait de donner des salaires qui sont parfois dix fois plus élevés que les salaires gagnés dans les organisations locales⁵⁹. Ceci peut créer des tensions au sein de la société et fait que la plupart des professionnels préfèrent travailler dans ces organisations plutôt que dans les organisations locales. En plus, la présence des coopérants étrangers fait augmenter le prix des loyers, des voitures et de la nourriture, surtout à Bujumbura⁶⁰.

5. CONCLUSION

Dans cet article, notre but était de dresser un bilan de l'évolution de la société civile au Burundi. Comme nous sommes convaincus de l'interaction entre cette évolution du monde associatif et celle du monde politique nous avons placé ce bilan dans son contexte politique. A travers cet article, nous avons essayé d'illustrer l'hypothèse, formulée dans l'introduction, qui stipule que la société civile a contribué aux évolutions politiques et aux changements de mentalité aidant à arriver à la paix. Nous avons suggéré que l'inverse n'est pas moins vrai et que les événements politiques ont également influencé les évolutions au sein de la société civile. Sans vouloir arriver à déterminer exactement la cause et la conséquence de chaque évolution dans ces deux

⁵⁵ International Alert, Novib, International Crisis Group, etc.

⁵⁶ Il s'agit des organisations comme SOLIDARITES, World Vision, Christian Aid, RCN Justice et Démocratie, AFRICARE, Search for Common Ground, CARE, Médecins sans Frontières, Avocats sans Frontières, Global Rights, etc.

⁵⁷ DE REU, S., *op. cit.*, p.50.

⁵⁸ *Ibidem*, p.58.

⁵⁹ Par cette pratique, les ONG internationales s'inscrivent dans la 'logique' des organisations multilatérales et des agences bilatérales.

⁶⁰ DE REU, S., *op. cit.*, p.59.

domaines, notre but était d'arriver à une meilleure compréhension de cette interaction tout en incluant l'influence des organisations internationales.

Nous avons vu qu'au Burundi, l'organisation de la société civile est assez récente. Par le passé, les régimes politiques se sont méfiés de toute structure non gouvernementale. Ainsi, sous le régime de Bagaza, le pouvoir a essayé d'imposer un contrôle étatique sur les coopératives afin d'éviter que la société civile ne développe des centres autonomes de pouvoir économique. Selon Filip Reyntjens, «*La référence ethnique implicite est évidente : voulant contrôler les processus de socialisation, le gouvernement évitait ainsi l'émergence de formes organisationnelles qui seraient, par la force des choses, majoritairement hutu*»⁶¹. Ce n'est que sous Buyoya et avec l'ouverture démocratique imposée par la communauté internationale que le Burundi sort lentement de cette tradition de contrôle du pouvoir sur les initiatives de la société civile. Jusqu'en 1993, le gouvernement reste plutôt peu favorable à la création des associations, ce qui fait qu'au déclenchement de la crise, le Burundi ne comptait qu'une cinquantaine d'associations, sans cependant compter les groupements d'actions catholiques. Ce n'est qu'avec le nouveau régime en 1993 que cette situation a pu changer étant donné que le Frodebu était lui-même sorti de la société civile et était donc en faveur de son éclosion⁶².

On constate qu'avec la crise sociopolitique en 1993 et donc l'affaiblissement progressif de l'Etat, la société civile a pris son essor pour répondre aux nouveaux besoins et défis nés de la crise et pour remplir les tâches qui traditionnellement sont attribuées à l'Etat. Au début de la crise, la plupart des associations de la société civile étaient ethniquement étiquetées et avaient des difficultés à surmonter ces clivages. Cependant, comme nous le démontrons dans cet article, les dix dernières années, un certain nombre d'associations ont pu dépasser ces clivages ethniques et ont contribué à l'instauration d'une culture de paix et de réconciliation. Ainsi, ces organisations ont encouragé les acteurs politiques à surmonter les tabous sur l'ethnie et à ouvrir un débat contradictoire, ce qui a aidé à rapprocher les positions et à diminuer la méfiance entre les partis opposés. Ainsi la société civile ne s'est pas seulement développée quantitativement mais aussi qualitativement. Ceci nous fait dire que les processus de paix et de transition politique ont connu des avancées dont certaines peuvent être attribuées au rôle de la société civile, ce qui ne fait que se confirmer par les évolutions récentes. Ainsi, lors des élections de 2005, la société civile a fait preuve d'une grande maturité en regroupant les efforts pour arriver à une couverture et observation optimales du processus électoral. Reste à savoir si, avec l'arrivée du nouveau gouvernement, elle continuera à jouer son rôle de contre-pouvoir et d'acteur critique et constructif. Selon Eugène Nindorera, un des premiers fondateurs de la

⁶¹ REYNTJENS, F., *op. cit.*, p.165.

⁶² *Ibidem*, p.166.

Ligue Iteka et ex-ministre des Droits de l'homme, au début de l'installation du nouveau gouvernement la société civile est restée plutôt timide dans ces critiques vis-à-vis du pouvoir comme si elle voulait d'abord observer la nature de ce gouvernement issu principalement de la rébellion. Il est vrai que le gouvernement actuel se montre peu ouvert aux critiques et au dialogue mais, selon Eugène Nindorera, la société civile pourrait avoir plus d'impact sur les activités politiques. Actuellement, l'activité de protestation principale des ligues de droits de l'homme se trouve dans la publication de communiqués. Ceci ne suffit pourtant pas pour avoir une véritable influence et il suggère que des stratégies de mise en application de ces communiqués soient adoptées⁶³. En plus, une meilleure collaboration entre la société civile et les médias pourrait renforcer la pression sur le gouvernement pour qu'il adapte ces programmes à la volonté de la population.

Au moment d'écrire cet article, il est encore trop tôt pour s'exprimer sur les évolutions tant au niveau politique qu'au niveau de la société civile. Est-ce que le gouvernement continuera sur cette ligne plutôt autoritaire et donc peu favorable aux critiques et conseils de la société civile et de la communauté internationale ? La société civile, quant à elle, sera-t-elle en mesure de se développer encore plus comme contre-pouvoir et observateur du processus politique ou est-ce qu'elle verra ces fonctions menacées par un gouvernement plutôt fermé ? Des questions qui restent encore sans réponse mais dont le résultat dépendra également de la position de la communauté internationale.

Actuellement, même si la présence sur le terrain des ONG internationales a connu une évolution importante, le Burundi attire toujours moins d'attention que ces voisins la RDC et le Rwanda. Pour ce qui est du rôle joué par les ONG internationales, on peut dire qu'elles ont renforcé la société civile locale, surtout par des appuis financiers et des formations. En plus, quelques-unes de ces organisations ont stimulé la réconciliation en créant des structures de collaboration entre les différentes communautés ethniques. On constate également un changement de stratégie au sein de ces organisations. Si, dans les années 70 et 80, la plupart d'entre elles exécutaient les programmes de développement, ces dernières années, elles délèguent de plus en plus l'exécution des programmes aux organisations locales. Reste à savoir si, avec la nouvelle donne politique, et donc le retour à la paix, ces organisations vont rester sur le terrain ou si elles vont voir leur mission terminée. On constate déjà que certaines organisations ayant eu comme but la réconciliation et la construction de paix se retirent progressivement. Espérons que d'autres organisations prendront le relais pour aider à reconstruire le pays.

Anvers, avril 2006

⁶³ Entretien avec Eugène Nindorera, Bujumbura, 18 février 2006.